

I raccordi Stato – autonomie territoriali nella prospettiva della riforma del bicameralismo perfetto

di Andrea Pagliari

SOMMARIO: Introduzione – Parte prima. Il sistema dei raccordi Stato-autonomie territoriali nel nostro ordinamento – I. L'inadeguatezza dei raccordi nella Costituzione del 1948 e la graduale affermazione della leale collaborazione nei rapporti Stato-autonomie territoriali – II. Il sistema delle Conferenze – 1. La Conferenza Stato-Regioni – 1.1. *Composizione e aspetti organizzativi* – 1.2. *Le attribuzioni* – 2. Le Conferenze Stato-città e autonomie locali e unificata – 3. Riforma e costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze – 4. Un giudizio complessivo: l'inadeguatezza delle Conferenze a garantire un'efficace partecipazione dei territori al procedimento legislativo centrale – Parte seconda. La riforma del bicameralismo perfetto nella storia della Repubblica, tra nuove ragioni e progetti falliti – III. La questione del bicameralismo dalla Costituente alla Commissione D'Alema – 1. Un dibattito antico – 2. Il bicameralismo dei Costituenti – 3. I tentativi di riforma del bicameralismo fino alla XIII legislatura – IV. La "rivoluzione" del nuovo Titolo V e la mancata revisione del bicameralismo perfetto. Il perdurante *vulnus* in tema di raccordi – 1. Le ragioni di una riforma non più procrastinabile dopo il 2001 – 2. Una soluzione transitoria: l'integrazione della "bicameralina" (art. 11 legge cost. n. 3/2001) come possibile "ponte" verso la Camera delle autonomie. Un'ennesima occasione mancata – 3. Il deludente "Senato federale" del d.d.l. cost. della XIV legislatura – 4. Una nuova, e più soddisfacente, ipotesi di "Senato federale": la "bozza Violante" della XV legislatura – Parte terza. Il dibattito in corso, le prospettive, le critiche, gli ostacoli da superare. Riflessioni e proposte per una riforma del bicameralismo perfetto – V. Per un nuovo Senato della Repubblica. Le linee direttrici di una possibile riforma – 1. Composizione ed altri aspetti strutturali del nuovo Senato – 1.1. *Una questione preliminare, nominalistica ma non solo: "Senato federale", "Camera delle Regioni" o "Camera delle autonomie territoriali"? Forse, più semplicemente... "Senato della Repubblica"* – 1.2. *I criteri di composizione della seconda Camera (con riferimento alla componente regionale). Alcune riflessioni, anche in chiave comparata* – 1.3. *Le conseguenze sull'art. 67 Cost.* – 1.4. *Gli enti locali nel nuovo Senato della Repubblica* – 1.5. *L'attribuzione dei seggi senatoriali a Regioni ed enti locali* – 2. Il nuovo Senato della Repubblica dal punto di vista funzionale. Il superamento del bicameralismo paritario – 2.1. *Il rapporto Parlamento-Governo* – 2.2. *Il nuovo Senato della Repubblica nel procedimento legislativo* – 2.3. *Altre significative funzioni del nuovo Senato territoriale* – VI. Gli ostacoli da superare e le critiche nei confronti delle Camere federali. Quali prospettive per la riforma del nostro bicameralismo? – 1. Una riforma irrealizzabile? – 2. Le critiche mosse alle Camere territoriali – 2.1. *La principale "accusa" nei confronti delle Camere federali: l'incapacità ad esprimere una rappresentanza territoriale e non politica* – 2.2. *Le ulteriori critiche avanzate nei confronti del Senato territoriale e le soluzioni alternative ipotizzate per la creazione di efficaci raccordi tra Stato e autonomie* – 3. L'insufficienza e l'inadeguatezza delle soluzioni alternative prospettate. L'imprescindibilità della Camera delle autonomie... senza rinunciare ai raccordi intergovernativi – 4. La XVI legislatura: il dibattito in corso e le prospettive di riforma della seconda Camera – Conclusioni – Bibliografia

Introduzione

A partire dagli anni '90, e in particolare nel corso della XIII legislatura (1996-2001), il nostro Paese è stato protagonista di un complesso processo riformatore che ha, almeno sulla carta, profondamente mutato il volto della Repubblica, mirando al superamento di quella forma di Stato regionale disegnata dalla Costituzione del '48 e attuata in modo assai riduttivo per molti anni della storia repubblicana.

Tale processo, culminato nella riforma di ampio respiro del Titolo V della Parte II della Costituzione (legge cost. n. 3/2001)¹, ha prodotto nell'ordinamento giuridico italiano – e in primo luogo nel rapporto tra i vari livelli di governo che lo costituiscono (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, in base alla nuova formulazione dell'art. 114) – dei cambiamenti radicali, con l'obiettivo di approdare ad un sistema più efficiente, responsabile e maggiormente conforme ad alcune norme costituzionali fondamentali.

In particolare, si è tentato di portare alla massima espansione le potenzialità insite nel principio sancito dall'art. 5, norma chiave del sistema italiano delle autonomie, che fissa, da un lato, il principio dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica e, dall'altro, quello del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali da parte della Repubblica stessa, «in una prospettiva di forte valorizzazione del ruolo e dell'autogoverno delle collettività più vicine ai cittadini», ed «in cui si può ricavare *in nuce* anche la *ratio* della sussidiarietà»².

Tale principio fondamentale della nostra Carta costituzionale, cioè – prefigurando un sistema di “unità plurale” – già mirabilmente delineava, in termini generali, l'idea di uno Stato decentrato e policentrico, in cui fosse salvaguardato e sviluppato il valore dell'autonomia.

Tuttavia, rispetto alla visione forte e avanzata di cui la norma, fin dall'inizio, è portatrice, «alquanto deludente»³ era risultata la disciplina contenuta nell'originario Titolo V, che con un'impostazione e delle scelte ambigue ed incoerenti, ne aveva ridimensionato la portata, frustrandone le enormi potenzialità ed impedendo il dispiegarsi delle sue naturali conseguenze.

Tale discrasia, che ha a lungo caratterizzato la nostra Costituzione, può ritenersi superata alla luce delle profonde innovazioni apportate dalla riforma del 2001, la cui carica è apparsa «rivoluzionaria»⁴, essendo la logica ad esse sottostante tale da comportare il rovesciamento di alcune delle assunzioni precedentemente diffuse, prima fra tutte la concezione fortemente

¹ Per un esame dettagliato delle riforme istituzionali realizzate durante la XIII legislatura, in particolare attraverso la legge cost. n. 3/2001, si rinvia a: G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del Convegno, Roma, 9 gennaio 2001, Giuffrè, Milano, 2001; ID, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Edizioni, Roma, 2002; G.C. DE MARTIN, *Primi elementi di lettura della riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it; G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 1, pp. 9 ss.; T. GROPPI e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, I ed., 2001 e II ed., 2003. Per una panoramica delle principali novità introdotte dalla riforma del Titolo V del 2001, v. *infra* cap. V, § 1.

² G. BERTI e G.C. DE MARTIN, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Il sistema amministrativo*, cit., pp. 5-6.

³ T. GROPPI, *Il federalismo*, Laterza, Bari, 2004, p. 103.

⁴ A. D'ATENA, *Prefazione*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, II ed., p. 1.

gerarchica delle relazioni tra Stato e autonomie territoriali, rispetto alla quale la riforma non poteva essere più radicale.

Le scelte del legislatore costituzionale, infatti, hanno segnato una forte discontinuità – se non una vera e propria rottura – rispetto all'esperienza pregressa, che emerge dalla chiara opzione in favore di un sistema istituzionale, non semplicemente pluralistico, ma anche *paritario*⁵, nonché dall'adozione di alcuni principi ed istituti tendenzialmente propri della forma di Stato federale.

Così, dopo tanti anni di dibattito e di tentativi falliti di revisioni costituzionali miranti a rafforzare le autonomie regionali e locali, ma anche a trovare soluzioni nuove in tema di forma di governo, di bicameralismo, di organizzazione del potere giudiziario e della Corte costituzionale, questo profondo intervento riformatore ha finalmente rappresentato un concreto passo in avanti verso la costruzione di una "via italiana al federalismo", benché si tratti solo di una tappa – pur fondamentale – di un processo *in fieri*, ancora ben lontano dall'approdo, dati i limiti, le incongruenze e i veri e propri "vuoti" che il nuovo testo costituzionale presenta, e che rendono quindi necessari ed auspicabili ulteriori interventi per avvicinarsi ancor più all'obiettivo di una vera e radicata "democrazia delle autonomie".

In particolare, continuano a mancare delle adeguate strutture di raccordo e di "dialogo" tra centro e periferia che soddisfino le esigenze di cooperazione tra i vari livelli di governo, profilo cruciale in un contesto di marcato pluralismo territoriale, data la complessità propria degli ordinamenti composti.

⁵ È significativo che già dalla norma di apertura del Titolo V della Parte II della Costituzione, l'art. 114, emergano le linee portanti della riforma. Essa, infatti, attraverso il secondo comma, in base al quale «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione», porta ad effettiva realizzazione il principio autonomistico, dotando lo Statuto locale, al pari di quello regionale, della caratteristica di atto fondamentale della vita dell'ente territoriale (sul punto v., tra gli altri, G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, II ed., pp. 207 ss.). Di grande impatto è anche l'affermazione, generale e di principio, contenuta nel primo comma, secondo cui «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Tale formulazione vuol sottolineare sul piano costituzionale la posizione di pariteticità di tutti i soggetti istituzionali che formano la Repubblica, *compreso lo Stato*, che invece non era menzionato nel vecchio art. 114, da cui risultava sottintesa la coincidenza tra la Repubblica e lo Stato stesso, il quale appariva – e, in forza di alcune disposizioni della Parte II della Costituzione ora soppresse, effettivamente era – in posizione di preminenza. Ora, al contrario, non solo i vari livelli territoriali di governo, incluso quello statale, risultano tutti formalmente dotati di pari dignità costituzionale, nel quadro di una logica completamente nuova volta a superare nettamente la tradizionale concezione gerarchica e statocentrica, ma la valorizzazione del ruolo degli enti locali nell'impianto istituzionale appare ulteriormente accentuata dal ribaltamento della loro elencazione, che comincia infatti dai Comuni, in coerenza con il principio di sussidiarietà (enunciato dall'art. 118), e che sembra per questo lasciar intendere addirittura una posizione prioritaria degli enti locali e delle Regioni rispetto allo Stato, in un disegno di ricostruzione del nostro ordinamento "dal basso", cioè dal livello di governo più vicino al cittadino. Cfr. in particolare M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, II ed., pp. 39 ss.

Tale lacuna – già valutata in modo fortemente negativo in relazione al vecchio Titolo V, quindi nell'ambito del così diverso assetto istituzionale precedente, tanto da essere ritenuta uno dei fattori che avrebbe «impedito la nascita di un compiuto modello cooperativo, dando luogo, invece, a un sistema statocentrico»⁶ – deve ora necessariamente suscitare nel commentatore un giudizio ancor più severo, proprio in quanto quel graduale percorso evolutivo, culminato nella riforma costituzionale del 2001, in virtù del quale la fisionomia dell'ordinamento è così radicalmente mutata nel senso indicato, ha prodotto l'accresciuta esigenza – o, per meglio dire, l'assoluta imprescindibilità – di nuovi e più forti strumenti di coordinamento, di meccanismi collaborativi e di sedi di raccordo tra gli enti territoriali costitutivi della Repubblica.

Per la verità, forme, procedure e sedi di cooperazione non sono del tutto assenti, in quanto, di fronte all'inevitabile emergere dell'esigenza di strumenti che permettessero un miglior funzionamento del sistema, a questo limite di fondo del disegno costituzionale originario ha cercato di supplire la prassi che si è sviluppata, nei decenni successivi, sia sul piano legislativo che giurisprudenziale, anche su impulso decisivo della Corte costituzionale, la quale, in varie pronunce, ha indicato la *leale collaborazione* come principio guida che «deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, impedendo un contemperamento dei rispettivi interessi»⁷ (v. *amplius infra* cap. I).

Così, la cooperazione, oltre a concretarsi in una serie di procedure e atti, trova oggi la sua più esplicita realizzazione nell'ambito di quelle apposite sedi di “incontro” e “dialogo” – non occasionale, ma sistematico e stabile – tra Stato e autonomie territoriali, che sono le tre Conferenze.

Esse, colmando in qualche modo il *vulnus* costituzionale, sono divenute – probabilmente proprio in virtù dell'assenza di altri significativi raccordi – uno strumento irrinunciabile, come è dimostrato dal loro percorso evolutivo – per la verità non sempre chiaro e razionale – che le ha condotte ad acquisire una crescente centralità nell'ordinamento, sancita da ultimo dal d.lgs. 281/1997 (v. *infra* cap. II).

Tuttavia – al di là di una serie di profili problematici, sia a livello strutturale che funzionale, ad esse connaturati e già da tempo evidenziati in dottrina – è soprattutto dopo il 2001 che il sistema delle Conferenze appare ormai del tutto inadeguato – o, per lo meno, insufficiente – in qualità di *unica* sede di raccordo interistituzionale nell'ambito dell'ordinamento “*post* Titolo V” e di fronte alle novità, spesso di non semplice gestione, sancite dalla riforma.

⁶ T. GROPPI, *Il federalismo*, cit., p. 104.

⁷ Corte cost., sent. n. 242/1997.

Così, ancor più vivace è divenuto, in questi anni, il dibattito sul tema – in realtà già a più riprese riproposto nei decenni passati, ma ora investito di una valenza nuova date le molteplici implicazioni che esso avrebbe nell'attuale scenario – della revisione del nostro bicameralismo perfetto, attraverso la trasformazione del Senato in una seconda Camera rappresentativa delle Regioni e, secondo alcuni, anche delle altre autonomie territoriali.

Tale istanza è stata fatta propria dalla gran parte della dottrina, che vi ha individuato uno dei maggiori nodi irrisolti della riforma del 2001, e quindi un passaggio di fondamentale importanza per il completamento della stessa, considerando, evidentemente, la presenza di un organo di questo tipo, elemento essenziale per la dinamica di qualunque sistema federale (o tendenzialmente tale).

Pertanto, secondo tale approccio, la sua introduzione nel nostro ordinamento ne comporterebbe una mutazione qualitativa, poiché questo intervento rappresenta «uno dei punti nevralgici d'ogni effettivo cambiamento del tipo di Stato»⁸, avendo «un tale organo costituzionale il ruolo di trasformare la stessa natura intrinseca dello Stato-persona, da soggetto distinto e dialetticamente contrapposto agli altri soggetti costitutivi della Repubblica a soggetto che *già al suo interno* è condizionato dalla presenza forte delle autonomie»⁹.

Da qui il giudizio generalmente negativo relativamente a quei succedanei – quali appunto il sistema delle Conferenze, ma anche la Commissione bicamerale per le questioni regionali come configurata dall'art. 11 della legge cost. 3/2001 (previsione che peraltro è rimasta inattuata) – ritenuti insoddisfacenti, proprio in quanto soluzioni deboli, che si pongono solo a lato delle istituzioni di vertice, e non sono in grado di surrogare quelle funzioni proprie di una Camera delle autonomie territoriali¹⁰.

Per quanto attiene, in particolare, all'art. 11 (sul quale v. *amplius infra* cap. IV, § 2) – norma che peraltro “annuncia” un futuro intervento in tema di bicameralismo – si è trattato dell'unico tentativo del legislatore costituzionale di dare una risposta a tale esigenza, risposta che – sebbene indubbiamente modesta per chi auspichi un'ampia riforma del Senato in senso federalistico – se

⁸ M.P. VIVIANI SCHLEIN, *I progetti dell'opposizione parlamentare per la riforma dell'ordinamento costituzionale*, in G. Cordini (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 104.

⁹ F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, n. 3, p. 850 (corsivo aggiunto).

¹⁰ In tal senso, tra gli altri, v. U. ALLEGRETTI, *Intervento sul tema La bicamerale allargata, laboratorio istituzionale per l'approdo al compimento della riforma. Il "Senato federale"*, Congresso delle Regioni, Prima sessione, 9 luglio 2003, Camera dei Deputati, Palazzo Marini, Roma, reperibile in www.parlamentiregionali.it.

attuata, avrebbe comportato comunque un significativo passo in avanti lungo questo impervio e lento cammino.

L'ipotesi di un ramo del Parlamento come sede istituzionale di rappresentanza territoriale, trova la sua fonte ispiratrice – soprattutto in seguito alla crescita della posizione di Regioni ed enti locali, che fa sì che l'accostamento non risulti affatto improprio – nelle esperienze federali, in cui, accanto ad una Camera politica, rappresentativa dell'intera comunità nazionale, la seconda Camera si giustifica per il collegamento con gli enti costitutivi della federazione, che attraverso di essa possono prendere parte all'esercizio delle funzioni centrali.

L'effetto di un assetto parlamentare così configurato dovrebbe essere quello di comportare un funzionamento più coerente e meno patologicamente conflittuale anche del nostro sistema, in quanto consentirebbe la formalizzazione del dialogo e della mediazione centro-periferia come regola operativa, attraverso l'attivazione di procedimenti integrati di formazione delle decisioni.

Ciò varrebbe anzitutto in ambito legislativo, consentendo alle autonomie territoriali di partecipare all'elaborazione della legislazione, in particolare laddove le riguardi direttamente, e in tal modo di tutelarsi dai rischi di una legislazione centrale invasiva delle loro sfere di competenza, con evidenti effetti virtuosi anche in relazione ai contrasti legati all'intrinseca problematicità del riparto di competenze, che potrebbero essere mediati preventivamente in sede politica, evitando che la loro soluzione sia sempre affidata al giudice costituzionale.

Si disporrebbe così di una sede nella quale sarebbe possibile associare a scelte determinanti per il sistema istituzionale tutti gli elementi che – per di più a pari titolo – ne fanno parte, una sede che diverrebbe lo scenario di un'effettiva cooperazione tra centro e periferie.

Nell'affrontare tale questione, può avere senza dubbio una qualche utilità l'approccio comparato, al quale dunque si farà di tanto in tanto ricorso nella presente trattazione, al fine di comprendere le scelte compiute in altri ordinamenti, i loro effetti e la plausibilità della loro introduzione in Italia, nella prospettiva di migliorare le nostre istituzioni.

Proprio in relazione a tali esperienze, pare opportuno puntualizzare che, ovviamente, il riferimento ad un presunto modello di seconda Camera federale è del tutto generico, in quanto dall'osservazione degli Stati federali emerge una estrema varietà di soluzioni nella conformazione concreta delle diverse Camere territoriali, riguardo sia alla composizione che ai loro poteri¹¹.

¹¹ Per un'analisi delle varie soluzioni possibili in ordine a composizione, modalità di designazione e competenze delle seconde Camere federali si veda: T. GROPPI, *Il federalismo*, cit., pp. 122-124; G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 210; M. VOLPI, *Stato federale e Stato*

Altrettanto proficuo sembra ripercorrere la storia del problema: infatti, il tema della seconda Camera di rappresentanza delle autonomie, presente già nei lavori dell'Assemblea Costituente, ha attraversato l'intero arco dell'esperienza repubblicana, incrociandosi con quello della riforma della nostra formula bicamerale, con la riproposizione periodica, soprattutto in seguito all'attuazione del regionalismo, di una molteplicità di proposte, sia in dottrina che in ambito istituzionale, alcune delle quali frutto di lunghi periodi di lavoro, riflessione e confronto, ma senza peraltro che nessuna di esse sia mai giunta ad alcuna conclusione.

Il raffronto con il passato – che, a dire il vero, rischierebbe quasi di dimostrare l'impossibilità patologica di qualsiasi significativa riforma in tale ambito – si spera possa, invece, servire a riflettere sulle ragioni – e, conseguentemente, ad evitare gli errori – che hanno finora impedito la soluzione di tale questione (v. *amplius infra* capp. III e IV).

Questa serie di analisi in tema di raccordi, che sarà sviluppata nel corso della presente indagine, costituirà le fondamenta su cui poggiare le considerazioni conclusive, volte a capire quali potrebbero essere le soluzioni migliori – tecnicamente, ma anche politicamente, cioè a livello di praticabilità – al fine di superare lo stallo istituzionale da cui il nostro ordinamento non sembra in grado – ormai da tempo, e non solo sul tema trattato in tale sede – di svincolarsi, con gravi conseguenze per il suo funzionamento, per i risultati prodotti, nonché – ulteriore profilo da non sottovalutare – per la credibilità stessa di un sistema politico che, continuando a discutere senza mai decidere, appare sempre più screditato agli occhi del cittadino.

PARTE PRIMA.

regionale: due modelli a confronto, in G. Rolla (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 46; R.L. WATTS, *Federal second chambers compared*, in www.federalismi.it. Per un'analisi delle caratteristiche delle seconde Camere territoriali nei vari ordinamenti federali si rimanda in particolare a J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006. Si vedano anche: B. CARAVITA DI TORITTO, *Il bicameralismo nelle più significative esperienze federali. Composizione e attività legislativa delle Camere alte*, in P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, pp. 85 ss., in cui sono trattati i casi di Argentina, Australia, Austria, Belgio, Brasile, Canada, Germania, India, Messico, Nigeria, Russia, Spagna, Stati Uniti, Sudafrica, Svizzera, Jugoslavia; T. GROPPI, *Il federalismo*, cit.; PRESIDENZA DELLA PROVINCIA DI ROMA (coord. scient. S. MANGIAMELI), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, pp. 159 ss., in cui sono approfonditi i casi di Germania, Austria, Belgio, Francia, Spagna, Regno Unito, Svizzera e Stati Uniti; G. TSEBELIS e J. MONEY, *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, pp. 44 ss.

IL SISTEMA DEI RACCORDI STATO – AUTONOMIE TERRITORIALI NEL NOSTRO ORDINAMENTO

I. **L'inadeguatezza dei raccordi nella Costituzione del 1948 e la graduale affermazione della leale collaborazione nei rapporti Stato – autonomie territoriali**

La problematicità dell'assetto dei raccordi tra Stato e autonomie territoriali nel nostro ordinamento – questione tanto lungamente dibattuta quanto tuttora non adeguatamente risolta – affonda le sue radici nell'originario impianto costituzionale, essendo proprio la mancata previsione di strumenti di questo tipo, in grado di risolvere in via preventiva, attraverso le opportune mediazioni, le situazioni di conflitto e, al contempo, di assicurare una coerenza complessiva al funzionamento del sistema, uno dei limiti maggiori imputabili a quel disegno.

Tale carenza – conseguenza dell'impostazione prevalentemente garantista-dualista, fondata su una logica di separazione, accolta dal Costituente – è individuabile come uno dei fattori di intrinseca debolezza di quel modello, come un difetto d'origine che fu tra le cause di una deriva verso un regionalismo cooperativo assai tenue e precario.

L'unico organo previsto per la costruzione di un rapporto in qualche modo di tipo collaborativo tra Stato e Regioni, era la Commissione bicamerale per le questioni regionali di cui all'art. 126 Cost. – poi istituita dall'art. 52 della legge n. 62/1953 (c.d. "legge Scelba") – che la norma costituzionale prevedeva dovesse essere consultata nel caso, decisamente circoscritto, dello scioglimento anticipato dei Consigli regionali.

La denominazione scelta sembrava, però, implicare attribuzioni più ampie, legate ad un'esigenza di generale ed organico collegamento funzionale tra Parlamento e Regioni, attribuzioni che, nel corso del tempo, le sono state effettivamente conferite in vari ambiti dalla legislazione ordinaria e dai regolamenti parlamentari, anche se sempre limitatamente alla sola espressione di un parere in funzione consultiva.

Di fatto, pertanto, la Commissione ha assunto una competenza quasi di carattere generale sulle attività che interessano l'ordinamento regionale¹², ma ciò nonostante – sia per la ridotta

¹² Per una ricognizione esauriente delle fonti di disciplina della Commissione, e quindi delle varie attività da essa svolte, si consulti il sito istituzionale della Commissione stessa, www.camera.it/_bicamerale/questreg/home.htm.

incisività dei suoi poteri, sia per la composizione esclusivamente parlamentare¹³ – «tale organo non ha mai potuto ergersi a punto di riferimento istituzionale dei territori»¹⁴, non essendone espressione.

Per il resto, la Costituzione del 1948 si limitava a prevedere dei meccanismi di partecipazione delle Regioni all'esercizio di alcune rilevanti funzioni statali¹⁵, che sono «risultati nell'esperienza concreta del tutto ininfluenti sul piano della loro incidenza sulle decisioni finali»¹⁶.

La loro inadeguatezza ed insufficienza non tarderà a farsi sentire, in relazione alle dinamiche istituzionali dell'ordinamento, soprattutto una volta integralmente attuato il disegno regionalista.

Così, a sopperire a quel limite di fondo dell'impianto costituzionale originario in tema di raccordi Stato – autonomie territoriali, si sono sviluppati, nel corso degli anni, molteplici strumenti, procedure e sedi volte, in linea generale, a realizzare soluzioni coordinate alle questioni quotidianamente poste dai casi di interferenze ed interconnessioni delle attribuzioni costituzionali spettanti, in base alla statica ripartizione per materie, ai diversi livelli di governo.

¹³ Essa è attualmente composta da 20 deputati e 20 senatori. Per le significative novità, funzionali e strutturali, apportate dall'art. 11 della l.c. n. 3/2001, tuttavia inattuato, v. cap. IV, § 2.

¹⁴ I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, in *Le Regioni*, 2000, n. 5, p. 859.

¹⁵ Tra questi: l'iniziativa legislativa (in base all'art. 121, secondo comma, ogni Consiglio regionale «può fare proposte di legge alle Camere»); il potere di richiedere il referendum abrogativo su leggi ordinarie dello Stato (art. 75, primo comma, Cost.) e il referendum confermativo su leggi costituzionali (art. 138, secondo comma, Cost.), attribuito a cinque Consigli regionali; la partecipazione all'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, secondo comma, Cost.); la partecipazione di Regioni ed enti locali ai procedimenti di variazione territoriale (fusione di Regioni esistenti, creazione di nuove Regioni, aggregazione di Province e Comuni al territorio di una Regione diversa da quella di appartenenza), disciplinati dagli artt. 132 e 133 Cost., attraverso procedure che permettano di acquisire il punto di vista di tutti gli enti territoriali interessati. Sono state poi ritenute (cfr. E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, pp. 97-98, nota 1), in qualche modo forme ulteriori di raccordo, con riguardo al versante organizzativo, anche il Commissario del Governo e la partecipazione del Presidente della Giunta regionale alle sedute del Consiglio dei Ministri (ed in particolare la partecipazione «con il rango di Ministro» del Presidente della Regione Sicilia ex art. 21 st.), nonché, sul versante procedimentale, il procedimento di approvazione degli statuti regionali, ai sensi del vecchio art. 123 Cost., le ipotesi di controllo mediante rinvio con richiesta di riesame, di cui agli artt. 125 e 127 Cost. (cui si aggiungeva l'analoga soluzione dell'art. 130 nei rapporti Regioni-enti locali), ed infine, per le Regioni speciali, lo specifico procedimento per l'emanazione delle norme di attuazione degli statuti. Sulla totale assenza di raccordi tra legislativi, in particolare con riferimento alla configurazione ed al ruolo del Senato, questione oggetto di un profondo dibattito in Assemblea Costituente, in cui emersero anche ipotesi di «regionalizzazione» della seconda Camera, ridotti però alla sola ambigua formulazione dell'elezione «a base regionale» di cui all'art. 57 Cost., v. *infra* cap. III, § 2.

¹⁶ P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 293. Tale debolezza era sottolineata, a pochi anni dall'avvenuta attuazione del regionalismo, da N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 65-66, nota 231, il quale, pur attribuendo un'indubbia rilevanza a quelle funzioni al cui esercizio le Regioni avevano diritto a prender parte, ne metteva in rilievo la limitatezza, sottolineando, con tono vivace ed esortativo, che affinché «le esigenze, i bisogni, gli interessi delle collettività regionali possano essere effettivamente fatte valere, sembra indispensabile che gli enti esponenziali delle collettività stesse concorrano *sempre, necessariamente*, direttamente alla determinazione, alla formazione, alla deliberazione degli «atti costituzionali» di maggiore momento per la vita della intera comunità nazionale».

Tale tendenza è stata incoraggiata e sostenuta, sul piano giurisprudenziale, da alcune importanti pronunce della Corte costituzionale, la quale ha più volte ribadito, dalla metà degli anni '80, come l'intreccio inevitabile degli interessi connessi alle materie affidate alla competenza dello Stato o delle Regioni¹⁷ richiedesse la messa in campo di istituti e procedure in grado di realizzare un confronto tra i soggetti interessati e una previa mediazione delle rispettive esigenze, in una logica di *leale collaborazione*, specie laddove ciò fosse reso necessario dal perseguimento di un valore costituzionale comune¹⁸.

D'altro canto, come dimostra il percorso evolutivo di molti Stati decentrati, l'emersione di un principio di questo tipo è un esito coerente – o forse quasi ineluttabile – in un sistema policentrico, rispondendo alla necessità di assicurare a tutti gli enti coinvolti la partecipazione ai processi decisionali, laddove entrino in gioco ambiti di competenza non suddivisibili in modo rigoroso.

Nonostante nel nuovo Titolo V la leale collaborazione venga consacrata in modo esplicito solo in relazione all'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato (art. 120, secondo comma)¹⁹, essa va sicuramente al di là di quel caso specifico, pervadendo altri enunciati costituzionali, accomunati dal richiamarsi a vario titolo a forme di integrazione e coordinamento che trovano nel principio cooperativo la propria ragion d'essere²⁰.

Ma è nel suo disegno complessivo che il nuovo Titolo V pare richiamarsi alla leale collaborazione, in quanto, anche laddove manchi un chiaro riferimento testuale ad essa, l'esigenza di rafforzare il ricorso a moduli consensuali si evince dalla complessità del sistema approntato dal legislatore costituzionale, ad esempio con riferimento al nuovo riparto delle competenze legislative (art. 117).

Una volta preso atto di come la leale collaborazione permei, già da qualche tempo, sia pure con declinazioni necessariamente diverse rispetto ad oggi, l'intero sistema istituzionale, emerge il

¹⁷ V. ad esempio la sent. n. 8/1985, in cui si parla di casi nei quali si riscontri un «inestricabile intreccio di competenze», tale che non risulti chiaro di chi sia la competenza ultima.

¹⁸ V. ad esempio la sent. n. 219/1984, in cui la Corte individua nel principio in questione la modalità per il perseguimento di interessi unitari, per la realizzazione di un'«unità cooperativa».

¹⁹ Per alcune considerazioni sul nuovo art. 120, secondo comma, Cost., si rinvia a E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003, pp. 235 ss. Per un'analisi della giurisprudenza costituzionale in tema di poteri sostitutivi v. V. ANTONELLI, *L'unità della Repubblica nelle decisioni del Giudice costituzionale*, in Fornez, *Autonomia regionale e unità della Repubblica*, Quaderno n. 42, pp. 71 ss.

²⁰ Ciò vale per l'art. 117, quinto comma, che prevede la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari, ma anche per l'art. 118, terzo comma, che demanda alla legge statale il compito di disciplinare sia forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, sia forme di intesa e coordinamento quanto alla tutela dei beni culturali. Nella sua proiezione orizzontale, inoltre, il principio cooperativo è al centro della previsione dell'art. 117, ottavo comma, che contempla intese tra Regioni, ratificate con legge regionale, «per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con l'individuazione di organi comuni».

problema, tuttora aperto, della strumentazione operativa di tale principio, e cioè di quali siano i concreti strumenti idonei a soddisfarlo nelle diverse ipotesi.

In prima battuta, questi, pur essendo destinati a sovrapporsi e ad interagire, possono essere ricondotti alle due grandi categorie dei raccordi di tipo organizzativo (organi misti, dei quali l'espressione più significativa è costituita dal sistema delle Conferenze, su cui v. il capitolo successivo), e dei raccordi di tipo procedimentale (caratterizzati dalla previsione di forme di partecipazione di vario tipo ai processi decisionali di un altro ente)²¹.

Sotto quest'ultimo profilo, l'esperienza sin qui maturata si presenta estremamente variegata ed eterogenea²², potendosi tendenzialmente distinguere tre principali tipologie di strumenti: pareri, intese ed accordi.

Il *parere* rappresenta lo strumento meno stringente, la garanzia procedimentale minima, propria di un'attività meramente consultiva. Infatti, laddove la collaborazione sia prevista in questa forma, il soggetto decidente resta a tutti gli effetti padrone della decisione finale, potendosi adeguare o meno al parere emesso, con l'aggravio, nel secondo caso, di motivare l'eventuale scelta in tal senso.

Sul versante opposto vi è l'*intesa*, la manifestazione più elevata e intensa della cooperazione tra enti, che implica una visione paritetica dei soggetti coinvolti.

Essa però non si configura come una figura unitaria²³, e la giurisprudenza costituzionale, peraltro, non ha contribuito ad una sua razionalizzazione, come significativamente dimostra, a tal

²¹ È opportuno segnalare, senza entrare nel merito della questione, non essendo essa oggetto del presente lavoro, che il legislatore statale ha previsto appositi organismi e moduli procedimentali altresì in relazione alla cooperazione tra Regioni ed enti locali, affinché, anche in ambito infraregionale, i vari livelli di governo possano pervenire a decisioni concertate. Le stesse Regioni, al fine di attuare il principio di cooperazione con le autonomie locali, hanno previsto in diverse leggi delle modalità di collaborazione con queste ultime (sul tema si rimanda a G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2002, spec. pp. 103 ss.).

²² Cfr. L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003, n. 5, p. 701, la quale ha parlato di «graduale espansione di una vera e propria galassia di modalità negoziali di coesione e di collaborazione: un sistema, poliedrico e multiforme, di accordi ed intese che presenta potenzialità di ulteriore estensione assolutamente rilevanti, tali da incidere sulla complessiva posizione istituzionale e funzionale dei soggetti coinvolti». La stessa Corte – che peraltro, in più di un'occasione, si è spinta direttamente ad indicare le forme di leale collaborazione più adeguate in relazione alle questioni che sono state sottoposte al suo giudizio – ha affermato come tale principio, pur necessario, sia «susceptibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità» (sent. n. 308/2003), dovendo essere calibrato, caso per caso, a seconda della natura degli interessi in gioco e del ruolo (in termini di competenza) che rispettivamente Stato e Regioni sono chiamati a svolgere al riguardo.

²³ Tale ambiguità è anzitutto legata all'incertezza del quadro normativo, laddove una disciplina organica della figura in esame sembra esistere solo per le intese nell'ambito della Conferenza Stato - Regioni (d.lgs. 281/1997). Per il resto, intese tra Stato e singole Regioni sono previste da una legislazione complessa, frammentaria ed eterogenea, che fa riferimento a contesti profondamente diversi, ed è tale da rendere impossibile dedurre una definizione ed una disciplina generale.

proposito, la distinzione tra intesa “forte” ed intesa “debole”, funzionale al problema delle conseguenze del mancato conseguimento dell’intesa stessa²⁴.

Terzo tipo di strumento della leale collaborazione può essere considerato l’*accordo*, il quale, rispetto a parere ed intesa – forme di collaborazione endoprocedimentali, cioè atti la cui acquisizione è prevista nella sequenza del procedimento che mette capo ad un provvedimento di competenza dello Stato – presenta una sostanziale differenza: esso non si inserisce in un procedimento, né vi è un obbligo (o un auspicio) di legge per la sua conclusione, quindi non vi è necessità di premunirsi in caso di mancata conclusione.

Infatti, nonostante – come l’intesa – si tratti di un incontro di volontà tra parti stipulanti, oggetto dell’accordo non è uno specifico atto, ma la disciplina di un potere politico e discrezionale delle parti stesse rispetto ai loro ambiti di competenza.

Si tratta, quindi, di un oggetto ampio e vago, che porta l’accordo a configurarsi come impegno strettamente politico, nei confronti del quale mancano poteri sanzionatori da potere attivare quando una delle parti stipulanti divenga inadempiente rispetto ad esso, ed anzi, nei confronti del quale il

²⁴ L’intesa “forte”, imponendo sempre e comunque la codecisione, esaltazione massima del momento consensuale e della condivisione piena dell’atto, rappresenta «una tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare» (Corte cost. n. 337/1989), con la conseguenza che il mancato raggiungimento costituisce «un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento» e all’adozione dell’atto (così, Corte cost. n. 21/1991; ma v. anche la sent. n. 207/1996). Secondo la Corte, infatti, le intese “in senso forte” sono «atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti» (sent. n. 383/2005), per cui, in caso di stallo, «deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell’intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato» (sent. n. 385/2005). L’intesa “debole”, al contrario, si configura come fase procedimentale necessaria, ma superabile dal soggetto (lo Stato) cui spetta in prevalenza la responsabilità della decisione finale. Infatti, pur dovendo essere ricercato quanto possibile il consenso delle parti, se l’intesa non è raggiunta entro un determinato termine, la decisione può comunque essere assunta da una sola di esse, gravata, in tal caso, dall’obbligo di fornire una congrua motivazione che testimoni della correttezza e ragionevolezza della conclusione del procedimento in assenza di intesa, dando conto delle circostanze che hanno reso impossibile la convergenza con la controparte e delle ragioni che rendono indispensabile l’adozione unilaterale dell’atto (cfr. Corte cost. nn. 204/1993 e 116/1994). In tal modo, evidentemente, si cerca di garantire l’effettività dell’esercizio della relativa funzione, scongiurando il rischio, insito nell’intesa “forte”, che tale circostanza conduca alla completa paralisi dei processi decisionali, ponendo di fatto in capo a ciascun soggetto coinvolto un vero e proprio “diritto di veto”. Certo è che, in tal modo, l’intesa “debole” comporta uno squilibrio nelle rispettive posizioni degli enti coinvolti, con il duplice rischio di degradare la posizione della controparte ad una mera consultazione, e di non garantire un effettivo impegno al fine del suo perseguimento. In tal senso A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in N. Zanon e A. Concaro (a cura di), *L’incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 85, la quale, tra l’altro, segnala anche il problema della non sempre agevole interpretazione delle varie previsioni legislative, circa il carattere “forte” o “debole” delle intese ivi previste, circostanza che ha finito per lasciare *in toto* l’ultima parola sul punto alla Corte costituzionale, la quale ha attribuito all’intesa le accezioni più disparate, in quanto a terminologia, articolazioni e diverso grado di intensità (ivi, pp. 85-87). Sul punto v. anche R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 1, p. 61, che individua nella sede in cui l’intesa si realizza, il discrimine tra “debole” e “forte”, «atteso che ove è prescritta la sede della Conferenza, allora l’intesa è debole proprio in considerazione della possibilità del suo superamento; per converso, ove la legge si riferisce alla mera intesa con la Regione – senza che ne sia anche prevista una “procedimentalizzazione” – allora si tratta di un’intesa forte che, in quanto tale, è insuperabile».

problema giuridico di mancata osservanza neanche si pone, avendo tale eventuale inadempimento rilievo solo sul piano politico²⁵.

Accanto ai fondamentali strumenti procedurali sommariamente delineati nel presente capitolo, particolare attenzione meritano i raccordi di tipo organizzativo, su tutti le Conferenze Stato – autonomie territoriali, con l'istituzione e lo sviluppo delle quali si è cercato di stabilizzare il principio di leale collaborazione, prevedendo, per favorirne l'incardinamento nel sistema, un "luogo" specifico in cui praticarlo.

II. Il sistema delle Conferenze

Un ruolo di fondamentale importanza nei rapporti interistituzionali, soprattutto data la perdurante assenza nel nostro ordinamento di altri stabili e sistematici strumenti di raccordo tra Stato e autonomie territoriali, lo ha fin qui ricoperto il sistema delle tre Conferenze – la Stato-Regioni, dai primi anni '80, cui si sono poi aggiunte, nell'ultimo decennio, la Stato-Città e autonomie locali e quella unificata – strutture permanenti, in grado, in quanto tali, di porre in essere attività che hanno assicurato, in modo continuativo e non occasionale, un'effettiva collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali, al fine del perseguimento di un consenso e di posizioni unitarie, per lo più nelle diverse vesti formali dell'intesa, dell'accordo e del parere.

Tali raccordi organizzativi – che sono essenzialmente *raccordi tra esecutivi* – hanno pertanto rappresentato, pur con alcune incoerenze e contraddizioni, l'unico punto di incontro tra i vari livelli di governo, consentendo in qualche modo – anche dopo il 2001 – un recupero di partecipazione e confronto, opportuno – anzi, indispensabile – alla luce del mancato intervento, sotto tale profilo, da parte della riforma, che ha, tra l'altro, omesso di costituzionalizzare anche questo sistema di raccordi già operante (sulla costituzionalizzazione delle Conferenze v. *infra* § 3).

Luoghi di dialogo e cooperazione come questi, cioè forme di coordinamento di tipo intergovernativo, sono presenti praticamente in tutti gli Stati composti, con caratteristiche estremamente variegata²⁶.

²⁵ Cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 70-72, il quale sottolinea anche come l'accordo sia solo «un incontro di volontà tra le parti e per le parti», e non «una fonte normativa capace di produrre effetti verso terzi», non avendo alcun rilievo sotto tale profilo neanche l'eventuale pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*, la cui unica funzione è «rendere partecipi i terzi dei contenuti dell'autocoordinamento, dell'autolimitazione che le parti che lo hanno sottoscritto si sono imposte».

²⁶ Per una rapida analisi di tali caratteristiche si rimanda a R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 6, pp. 924-932, i quali delineano un quadro generale

Esse non solo costituiscono un inevitabile sostituto in quelle esperienze che non prevedono una rappresentanza degli interessi territoriali a livello parlamentare, o in cui essa è molto debole (come in Italia, Spagna, Canada), ma si configurano anche come canale suppletivo di rappresentanza territoriale che si aggiunge a quello della Camera federale, laddove questa è presente (come in Austria o in Germania)²⁷.

Nelle prossime pagine analizzeremo le principali caratteristiche delle Conferenze nel nostro ordinamento, mettendone in luce le maggiori criticità e le conseguenti ipotesi di riforma prospettate in dottrina, nonché cercando di valutarne l'efficacia sotto il profilo del coinvolgimento delle autonomie al centro del sistema.

1. La Conferenza Stato-Regioni

1.1. Composizione e aspetti organizzativi

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano²⁸ si configura (art. 12 legge n. 400/1988) come organo collegiale di cui fanno

considerando i profili delle fonti, della natura, dell'organizzazione, delle funzioni e degli atti prodotti dai vari sistemi delle Conferenze.

²⁷ Su alcune esperienze a livello comparato si rinvia a G. IOVINELLA, *Il sistema delle Conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia. Note sui raccordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, in *Nuova rassegna*, 2005, n. 5, pp. 539 ss., e n. 6, pp. 665 ss. Più in generale, una riflessione comparativa sui diversi modelli esistenti in Europa di relazioni tra i vari livelli di governo, prendendo in considerazione non solo il contesto UE, ma anche altri Stati, è effettuata da P. D'AVENA, *Le relazioni tra Stato ed enti territoriali in Europa*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli, Roma, 2009, pp. 43 ss. L'autrice mette in luce come, a prescindere dalle modalità utilizzate dai singoli Paesi per favorire il dialogo interistituzionale, l'incremento progressivo della ricerca di strumenti e sedi collaborative rappresenta un dato inconfutabile. Pur nella peculiarità di ogni caso specifico, un tratto generalmente ricorrente è quello della mancata formalizzazione dei meccanismi di raccordo intergovernativo, il fatto, cioè, che le Conferenze non siano istituzionalizzate e gli accordi stipulati al loro interno siano privi di valore giuridico (cfr. C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 5 maggio 2005, p. 3).

²⁸ Istituita in via amministrativa con il d.P.C.M. del 12 ottobre 1983 (cfr. A. AZZENA, voce *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento III, Giuffrè, Milano, 1999, p. 416, il quale ha parlato di «atto amministrativo, seppure a carattere normativo, ma privo della natura di fonte del diritto»), che si limitava ad attribuirle, in termini vaghi (*ivi*, p. 419), «compiti di informazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, Regioni e Province autonome», attraverso un percorso di graduale ampliamento, quantitativo e qualitativo, dei ridotti compiti ad essa originariamente attribuiti, la Conferenza ha prima acquisito rango legislativo ed è stata resa stabile dall'art. 12 della legge n. 400/1988 – integrato dal d.lgs. n. 418/1989, che ne ha riordinato le funzioni – per poi giungere alle importanti novità del d.lgs. n. 281/1997, adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 9 della l. n. 59/1997. Contemporaneamente, a tale crescente riconoscimento normativo è corrisposta un'accentuazione del ruolo dell'organo anche nella prassi, come dimostra l'incremento della sua attività, che – dopo le sole quattro riunioni dalla nascita al 1988 – si è stabilizzata in riunioni mensili nei primi anni '90, fino all'attuale cadenza più o meno bisettimanale. Il forte incremento registratosi in questi anni del numero delle sedute e degli atti adottati è conseguenza dell'aumento del ruolo del sistema delle Conferenze nell'ordinamento, attraverso l'estrema proliferazione delle norme statali che ne prevedono il coinvolgimento e che hanno comportato, dunque, l'aumento della massa di competenze ad

parte, in qualità di membri permanenti, il Presidente del Consiglio dei Ministri – che la presiede, salvo delega al Ministro per gli affari regionali – ed i Presidenti delle giunte regionali e delle due Province autonome di Trento e Bolzano²⁹.

Emerge chiaramente, dunque, la natura “esecutiva” dell’organo in discorso, che, a dispetto della terminologia adottata, crea un raccordo non tanto tra Stato e Regioni, quanto tra Governo centrale e giunte regionali.

In relazione ad altri aspetti organizzativi, va rilevato che, secondo alcuni, «le regole sulla struttura della Conferenza rappresentano forse la testimonianza più evidente dell’ispirazione centralistica di tale organo»³⁰.

Essa è, infatti, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 12, primo comma, legge n. 400/1988), «quasi a rimarcare quel carattere “servente e strumentale” all’attività di Governo già osservato nell’architettura del d.P.C.M. del 1983»³¹, ed è presieduta dal Presidente del

esso attribuite. Per una ricognizione del processo di stratificazione delle competenze in capo alle Conferenze a partire dal 1983, v. I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, in *Le Regioni*, 2000, n. 5, pp. 867 ss.; la stessa autrice, in un diverso contributo (*La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, pp. 196-198), segnala la grande vitalità del sistema delle Conferenze, parlando, con riferimento al periodo della XIII legislatura, di «un vero e proprio boom» degli atti attributivi di funzioni, pur sottolineando che tale legislazione ha riguardato soprattutto la Conferenza Stato-Regioni e quella unificata, mentre la Stato-Città è apparsa un organo sempre più recessivo; per un’analoga analisi più recente, riferita al 2007, v. V. TAMBURRINI, *Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007*, nel sito dell’Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini”, www.issirfa.cnr.it/4746,908.html. Una qualche preoccupazione legata al crescente coinvolgimento delle Conferenze è espressa da B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, in www.federalismi.it, 29 novembre 2006, p. 9, secondo il quale «va (...) drasticamente ridotto il numero degli atti» ad esse sottoposti, «per evitare quella sgradevole sensazione di disordinato parerificio che ha contraddistinto gli ultimi anni dell’attività delle Conferenze, eventualmente prevedendo la possibilità che schemi di atti normativi siano portati in Conferenza su richiesta degli enti interessati».

²⁹ Inoltre, i «Ministri interessati agli argomenti iscritti all’ordine del giorno, nonché i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato o di enti pubblici» possono essere invitati dal Presidente – a sua discrezione per quanto riguarda i secondi – a partecipare alle sedute, ma non ne fanno parte. La Conferenza risulta, quindi, organo a composizione variabile, senza che peraltro vengano determinati i poteri dei membri non permanenti. Riguardo tale previsione, si è criticamente parlato di «una “variabilità zoppa”, in quanto muta soltanto il numero dei Ministri e dei rappresentanti dell’amministrazione dello Stato, mentre sono esclusi i rappresentanti delle amministrazioni regionali» (F.S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in A. D’Atena e P. Grossi (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie. Tra Unione Europea e riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 346). Guardando alla componente regionale, si può ritenere che la presenza di tutti i Presidenti delle giunte assicuri, a differenza di quanto accade nella Conferenza Stato-Città e autonomie locali, l’effettiva rappresentanza dell’ente Regione, che può agire direttamente all’interno dell’organo.

³⁰ *Ivi*, pp. 345-346.

³¹ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 28, evidenzia la perdurante assenza di un luogo «neutrale e terzo» del confronto tra Stato e Regioni, essendo i Presidenti delle Regioni «ad “andare” (...) “a casa del Governo” a riunirsi, a dialogare, a confrontarsi, quasi per non dimenticare che “il fruitore finale dell’attività espletata” è in primo luogo l’Esecutivo o, se si vuole, l’Amministrazione centrale».

Consiglio dei Ministri (secondo comma)³², il quale ha anche piena discrezionalità per quanto attiene alla convocazione (pur dovendo tener conto delle richieste dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, sempre in base all'art. 12, secondo comma), e alla fissazione dell'ordine del giorno, «con la conseguenza che le Regioni non possono determinare quando e su cosa intervenire»³³.

Anche l'organizzazione interna dipende fortemente dalle scelte governative.

La Segreteria della Conferenza, infatti, per come configurata dall'art. 12, terzo comma, della legge n. 400, e dall'art. 10, secondo comma, del d.lgs. n. 281/1997, appare un ufficio burocratico della Presidenza del Consiglio, in quanto «opera alle dirette dipendenze e secondo gli indirizzi del Presidente della Conferenza stessa», e la sua organizzazione e il suo funzionamento sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio³⁴.

La stretta dipendenza dell'apparato amministrativo dalle scelte del Presidente del Consiglio rappresenta un ulteriore elemento di rafforzamento della componente governativa rispetto a quella regionale, in considerazione del sempre più rilevante ruolo di tale ufficio nella fase istruttoria delle questioni da sottomettere poi alle deliberazioni del collegio.

L'asimmetria tra Stato e Regioni all'interno della Conferenza – ma tali considerazioni valgono per il sistema delle Conferenze nel suo complesso – derivante dalle caratteristiche organizzative indicate, è stata oggetto di diffusa critica da parte della dottrina, che ha sottolineato la necessità di rompere definitivamente tale rapporto di subordinazione, attraverso una diversa organizzazione dell'organo, che ne faccia lo strumento con cui i rappresentanti territoriali possano assumere un ruolo sostanzialmente paritario rispetto al Governo³⁵.

³² Riferendosi anche alle altre due Conferenze, presiedute come la Stato-Regioni dal Presidente del Consiglio o da un suo delegato, I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 234, afferma che questo è uno dei motivi di debolezza delle Conferenze e della loro «incompiutezza federale, visto che tradizionalmente il Presidente degli organi federali è estratto al loro interno».

³³ F.S. MARINI, *op. cit.*, p. 352.

³⁴ Tale configurazione è stata in parte attenuata dalla previsione introdotta dalla legge n. 400, che ha reso questo ufficio fortemente atipico, prevedendone una composizione mista. Infatti, mentre in base al d.P.C.M. del 1983 il personale ad esso preposto era solo statale, ora tale apparato è composto da «personale dello Stato e, fino alla metà dei posti in organico, da personale delle Regioni e delle Province autonome», il cui trattamento economico resta a carico di queste ultime.

³⁵ Sono state conseguentemente avanzate una serie di proposte di interventi correttivi riguardanti i vari profili strutturali. Si è, quindi, ad esempio, auspicata l'attribuzione alla Conferenza di una struttura burocratica propria, per «evitare qualsiasi collegamento, anche meramente logistico, con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in modo da porre in evidenza la neutralità della sede di confronto politico» (A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, n. 5, p. 854. Così anche G. BELFIORE, *Dal sistema delle Conferenze alla Conferenza che fa sistema: quid novi?*, in *www.federalismi.it*, 4 aprile 2007, p. 4, che vede nell'incardinamento della Conferenza presso la Presidenza del Consiglio un fattore di impedimento all'indipendenza e alla terzietà dell'organo rispetto ai soggetti coinvolti, e R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 934, i quali ritengono prioritario «scardinare» o quantomeno

1.2. Le attribuzioni

La disciplina della Conferenza ha subito un'evoluzione – non sempre frutto di un progetto razionale, consapevole e chiaramente delineato – caratterizzata dalla tendenza ad un ampliamento delle funzioni dell'organo e al rafforzamento della sua posizione istituzionale, il cui approdo – probabilmente non definitivo – è stato il d.lgs. n. 281/1997, che, in attuazione della delega contenuta nell'art. 9 della legge n. 59/97, ha determinato un vero e proprio salto di qualità ed ha unificato la Conferenza Stato-Regioni, per le materie ed i compiti di interesse comune di Regioni ed enti locali, con la Conferenza Stato-Città.

La Conferenza gode oggi di una grande varietà di attribuzioni di diversa natura enumerate dal d.lgs. 281 che, all'art. 2, primo comma, stabilisce, in linea generale, il coinvolgimento dell'organo in «tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale e infraregionale», per poi specificarne meglio i vari compiti³⁶.

L'adozione di pareri costituisce il primo strumento concesso alle Regioni nella collaborazione-partecipazione alle scelte del Governo attraverso la Conferenza Stato-Regioni, che si struttura essenzialmente come organo consultivo.

Tale attività, formalizzata dall'art. 12 della legge 400 del 1988, è stata decisamente potenziata dal d.lgs. 281/97, cosicché essa è ora esercitata non solo in tutti i casi previsti dalla legge e «su ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano» (art. 2, quarto comma, d.lgs. 281/97), ma è stata resa

allentare la collocazione della Conferenza Stato-Regioni presso il Governo, al fine di costituirlo come organo istituzionalmente autonomo, con una propria sede»). Ipotesi di modifica riguardano anche la Presidenza della Conferenza, rispetto alla quale sono stati invocati, in luogo dell'attuale assegnazione per volontà legislativa a un membro del Governo, sia meccanismi elettivi interni (cfr. A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 854) – magari integrati, almeno nella prassi, da una turnazione nella carica tra la componente statale e quella regionale (cfr. F.S. MARINI, *op. cit.*, p. 351) – di modo che possa essere nominato anche un Presidente di Regione, sia l'istituzione di una co-presidenza regionale (v. R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 937, secondo i quali ciò «renderebbe anche esteriormente visibile la posizione di parità istituzionale tra Governo e sistema delle autonomie). Si tratta di interventi che riuscirebbero, tra l'altro, a risolvere anche l'ulteriore problema della mancanza di codecisione del programma delle attività della Conferenza e del suo ordine del giorno.

³⁶ Inoltre, l'elencazione ivi contenuta va considerata aperta, come si evince dalla lett. g della stessa norma, dove si legge che la Conferenza «adotta tutti i provvedimenti che sono ad essa attribuiti dalla legge», ma anche dall'art. 1, secondo comma, che contempla la possibilità che ad essa vengano conferiti «ulteriori compiti e funzioni», ammettendo eventuali ampliamenti delle sue competenze.

obbligatoria per tutti gli schemi di disegni di legge, di decreti legislativi e di regolamenti del Governo nelle materie di competenza regionale (art. 2, terzo comma)³⁷.

In tal modo, l'attività consultiva obbligatoria è diventata il livello minimo con il quale la partecipazione regionale può considerarsi sufficiente, e la Conferenza è stata collocata a pieno titolo nel procedimento di formazione degli atti normativi centrali in materie regionali, esaltando così il suo ruolo politico³⁸.

Il parere, obbligatorio o facoltativo che sia, non è però vincolante³⁹, come più volte confermato anche dalla Corte costituzionale⁴⁰.

³⁷ Tale norma, da integrare con l'art. 5, primo comma, che prevede il parere obbligatorio per lo schema dell'annuale legge comunitaria, appare di grande rilevanza se si pensa che la legge n. 400/88 nulla diceva circa la necessità dei pareri, sicché solo attraverso la legislazione di settore, che specificava di volta in volta l'obbligo di consultare la Conferenza, questa poteva assumere un peso reale nella decisione.

³⁸ In tal senso, G. CARPANI, *Il ruolo delle Conferenze Stato-regioni, Stato-città e autonomie locali e unificate nei rapporti tra centro e periferia*, in G.C. De Martin, F. Merloni, F. Pizzetti, L. Vandelli (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/98*, Maggioli, 2000, p. 303; A. AZZENA, *op. cit.*, p. 420; A. PALAZZO, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata: tappe di avvicinamento ad una possibile Camera territoriale?*, in www.cahiers.org/new/htm/articoli/conf_statoreg_conf_unif_palazzo.html, p. 2; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., p. 862, la quale ha ritenuto che tale novità abbia attribuito alla Conferenza Stato-Regioni – ma anche alla Conferenza Stato-Città e a quella unificata – «un ruolo di co-normatore», potenzialmente in grado di mutare addirittura lo scenario del sistema delle fonti (*ivi*, pp. 882-885).

³⁹ Ciò si giustifica sia in quanto l'attività consultiva della Conferenza concorre con quella di altri soggetti (come le commissioni parlamentari), sia per la natura delle funzioni coinvolte – attività normative di cui il Parlamento è naturalmente titolare – la cui responsabilità è radicata nel rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento (cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 40 e 95-99). Per altro verso, l'attività della Conferenza senza dubbio può incidere su quel rapporto, in quanto il suo parere favorevole può rafforzare notevolmente un atto del Governo, quasi blindandolo e costituendo «un alibi all'indisponibilità a cambiarlo nei successivi passaggi parlamentari» (*ivi*, pp. 44 e 52, nota 15). Su tale profilo, v. anche: R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 1, p. 15; F.S. MARINI, *op. cit.*, p. 359; S. MANGIAMELI, *Relazione*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Edizioni, Roma, 2002, p. 228; I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 203; ID., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., p. 890; C. DECARO, *Il Parlamento nella Repubblica delle autonomie (venti anni di Parlamento riformatore)*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 14, Seminario 2003, Giappichelli, Torino, 2004, p. 119.

⁴⁰ Secondo la Corte, infatti, esso «non assume altro valore che quello di una manifestazione politica di intento, che non si inserisce come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo, e tanto meno può costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate» (sent. n. 437/2001. V. anche la sent. n. 196/2004). Quello dell'assoluta non vincolatività dei pareri della Conferenza rappresenta, a livello funzionale, uno dei profili più problematici e discussi, altresì in relazione al fatto che, nella prassi, si sono sviluppati, accanto ai pareri favorevoli e negativi, anche pareri – favorevoli o negativi – condizionati all'accoglimento di emendamenti da parte del Governo, da alcuni (R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 17) considerati vero motivo di debolezza di tale strumento, in virtù della mancanza di una verifica da parte della Conferenza circa il successivo rispetto delle condizioni poste, con la conseguente impossibilità di esprimere un giudizio definitivo sul provvedimento di iniziativa governativa. Sono state, così, elaborate in dottrina varie ipotesi volte ad un rafforzamento del «peso» dell'attività consultiva della Conferenza – ma, più in generale, dei vari atti da essa prodotti – tra cui quella di imporre all'amministrazione statale procedente, come regola generale, l'obbligo di motivare le ragioni per le quali non abbia seguito le condizioni apposte dai pareri favorevoli o negativi condizionati, o abbia proceduto nonostante il parere negativo (cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 203-204). Interessanti anche le soluzioni prospettate da R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, pp. 938-939, che ipotizzano, laddove le posizioni di Governo e Regioni siano inconciliabili, l'introduzione di un voto formale – in luogo della posizione comune normalmente espressa da un

La Conferenza Stato-Regioni svolge poi un'intensa attività di raccordo e di concertazione volta ad armonizzare l'azione statale e quella regionale, e che si sostanzia prevalentemente in intese ed accordi.

Le intese, ora disciplinate dall'art. 3 del d.lgs. 281/97, devono essere raggiunte ogniqualvolta previste dalla legge, entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno.

Tale regola incontra, però, due deroghe, quella per scadenza dei termini e quella per urgenza. Infatti, decorsi infruttuosamente i trenta giorni, il Governo può provvedere unilateralmente con deliberazione motivata. Inoltre, esso può agire senza la previa intesa anche nell'ipotesi di motivata urgenza, sottoponendo alla Conferenza i provvedimenti adottati entro i 15 giorni successivi, e il Consiglio dei Ministri è tenuto poi ad esaminare le osservazioni della Conferenza stessa ai fini di eventuali deliberazioni successive.

Tale disciplina ha portato criticamente a parlare di intese "deboli", tali cioè da porre l'amministrazione centrale in una posizione privilegiata nei confronti della Conferenza, determinando non tanto un'attività di codecisione, ma una "pseudocollaborazione"⁴¹.

Più precisamente, il principale effetto negativo che ne deriva è rappresentato dall'assenza di garanzie relativamente all'incisività degli atti, al "peso" e all'efficacia dell'attività delle Conferenze, il cui pieno ed ottimale funzionamento risulta profondamente legato alla prassi, a equilibri contingenti, a circostanze politiche. In particolare, come le vicende di questi anni – con riferimento alle significative oscillazioni nel modo in cui i diversi Governi si sono rapportati alle

portavoce della componente regionale – dal cui esito derivi una diversa "intensità" del vincolo che si produce per il Governo. Così, ad esempio, si potrebbe stabilire che un voto negativo unanime dei Presidenti regionali non possa essere superato dal Governo, o che un voto negativo espresso a maggioranza assoluta o qualificata lo obblighi comunque a riformulare la proposta.

⁴¹ Cfr. A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 848; allo stesso modo, F.S. MARINI, *op. cit.*, pp. 363-364, per il quale «l'intesa "debole" presenta una carica collaborativa molto modesta, degradando sostanzialmente ad un parere. A prescindere dal *nomen iuris*, l'atto non può qualificarsi come un vero e proprio accordo, ma rappresenta l'esercizio di un'attività meramente consultiva, che impone al titolare del potere l'obbligo di motivazione nel caso in cui se ne discosti o vi sia urgenza». *Contra*, G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 59, che ritiene che anche un'intesa "debole" possa essere un passo importante nel percorso di consolidamento dei rapporti tra Stato e Regioni, e non vada quindi "bollata" come modalità di raccordo illusoria e frutto di una "pseudocollaborazione". Lo stesso Carpani (*ivi*, pp. 206-207) ha, però, avanzato un'ipotesi volta a dotare tali strumenti di maggiore efficacia, consistente nell'affidare ad un soggetto terzo, in caso di insuccesso dei tentativi per concludere l'intesa, la composizione del dissidio che ne ha impedito il raggiungimento, magari con il compito di predisporre una soluzione compromissoria da rimettere nuovamente alla Conferenza Stato-Regioni per un nuovo tentativo. Secondo l'autore, anche qualora tale ipotesi di mediazione non riuscisse a catalizzare il consenso delle parti, almeno sottrarrebbe al Governo (che comunque potrà decidere prescindendo dall'intesa), la possibilità di adottare solo la proposta originaria, dovendosi confrontare anche con la nuova soluzione compromissoria elaborata dal collegio terzo.

Conferenze – stanno a dimostrare⁴², la qualità e l'efficacia del coordinamento sono affidate alla buona volontà del Governo di volta in volta in carica, alla sua disponibilità a collaborare e a corrispondere alle richieste avanzate dalle autonomie territoriali⁴³.

Così, qualora le Conferenze non trovino Governi che considerino un valore positivo e costruttivo il loro apporto, in quanto sensibili alle istanze territoriali di Regioni ed enti locali, il loro ruolo, pur non potendo essere del tutto ignorato, risulterà fortemente compromesso, frammentario e scarsamente produttivo⁴⁴.

Questa è una delle maggiori carenze del sistema nel suo complesso, da cui derivano una precarietà ed una variabilità dell'incisività degli atti prodotti, caratteri che verrebbero meno solo laddove il funzionamento delle Conferenze fosse "oggettivo", cioè assistito da precise disposizioni

⁴² Di un «rapporto ambiguo tra (...) Conferenze e Governo centrale», nonché di «rocambolistiche evoluzioni» di tale relazione e del ruolo conseguentemente giocato dalle prime, parlano R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, pp. 920-921. Ciò risulta evidente confrontando le vicende della XIII e della XIV legislatura. È stato infatti rilevato, come, nel corso della XIII legislatura, «un armamentario decisionale in via di principio debole si sia trasformato in forti vincoli per lo stesso Governo» (I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 200), il quale, di fronte a situazioni di stallo decisionale in Conferenza, non ha nemmeno preso in considerazione l'ipotesi di ovviare ad esso, ignorando la posizione del fronte regionale e procedendo con l'adozione autonoma del provvedimento, con la conseguenza che «quelli che giuridicamente appaiono pareri e intese deboli, si sono di fatto trasformati in atti "fortissimi", a dimostrazione di come anche le funzioni consultive possano assicurare un'efficace partecipazione» (*Ibidem*). La stessa autrice realizza un'accurata cronaca dei casi concreti in cui ciò si sarebbe verificato (*ivi*, pp. 199 ss.). La forza della Conferenza, sotto questo profilo, è emersa, secondo la stessa dottrina, in modo forse ancor più emblematico, anche alla luce del fatto che atti conclusi al di fuori del procedimento di consultazione per la formazione di provvedimenti governativi (accordi, intese istituzionali, documenti interregionali, patti, etc.), sono stati spesso richiamati da testi legislativi, che hanno così conferito valore normativo ad atti del tutto informali; in altri casi, poi, gli accordi stipulati tra Governo e Conferenza hanno assunto valore vincolante a prescindere dal loro richiamo in un testo normativo (*ivi*, p. 205). Uno dei casi più emblematici del peso acquistato dalle consultazioni con la Conferenza è rappresentato dalle dinamiche intercorse durante il dibattito per la riforma del Titolo V, quando il Governo rispose alle critiche dell'opposizione adducendo come dimostrazione del carattere *super partes* della riforma il consenso ottenuto dalla proposta a livello regionale: l'adesione dei rappresentanti territoriali venne, quindi, rivendicata come strumento di legittimazione trasversale della modifica costituzionale, utile al fine di affermarne l'indubbia natura *bipartisan*. A tal proposito si è parlato di «una sorta di fungibilità tra consenso della minoranza e consenso delle autonomie», essendo sembrato il secondo in grado di annullare il primo e di legittimare una decisione (*ivi*, pp. 203-204). La constatazione di tali dinamiche ha condotto – forse in modo eccessivamente affrettato ed ottimistico – ad individuare nelle Conferenze «quasi una terza Camera» (R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 921), e a parlare dell'esistenza di «una convenzione costituzionale», in base alla quale, al di là della prescrizione giuridica, le istituzioni centrali riterrebbero imprescindibili e vincolanti le istanze regionali espresse dalla Conferenza (I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 202). Tale convenzione determinerebbe, così, la sostanziale ineffettività di quelle norme del d.lgs. 281 che contemplano la possibilità di interventi autonomi del Governo in caso di mancato accordo con le Regioni. D'altro canto, però, la stessa esperienza concreta ha anche mostrato come il Governo non sempre abbia assunto l'atteggiamento sopra descritto, ponendo in essere – soprattutto nel corso della XIV legislatura – vari tentativi di aggiramento delle posizioni espresse in Conferenza, e generando, così, oltre che aspri scontri in quella sede, un'involuzione nello sviluppo del ruolo di crescente centralità dell'organo e dello spirito collaborativo tra Stato e autonomie al suo interno, come provato anche da una flessione, rispetto agli anni precedenti, degli atti attributivi di competenze. A tal proposito, con riferimento al presunto affermarsi di una convenzione costituzionale nel senso sopra descritto, si è parlato di «una convenzione ancora in via di formazione» (*ivi*, p. 207).

⁴³ G. CARPANI, *Il ruolo delle Conferenze Stato-regioni, Stato-città e autonomie locali e unificata*, cit., p. 303.

⁴⁴ *Id.*, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 52; R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 921.

legali, e dunque garantito a prescindere dagli umori politici del Governo e dallo stato dei rapporti politico-istituzionali tra centro e periferia⁴⁵.

L'art. 4 del d.lgs. 281/97 disciplina, invece, gli accordi tra Governo, Regioni e Province autonome, che, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono essere conclusi in sede di Conferenza, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune.

Emerge dalla norma la natura dell'accordo come atto discrezionale (v. cap. I), che lo distingue dall'intesa, essendo la scelta di concluderlo rimessa ai titolari delle competenze che si intende coordinare⁴⁶.

Il rafforzamento della Conferenza va anche ricollegato al progressivo aggiungersi, dalla metà degli anni '90, di vere e proprie competenze di amministrazione attiva, che il d.lgs. n. 281/97 ha generalizzato e sistematizzato⁴⁷.

La Conferenza svolge, inoltre, attività di verifica e monitoraggio, di interscambio di dati e informazioni, d'impulso, di coordinamento della programmazione statale e regionale, di designazione.

Crescente è il ruolo dell'organo anche nella fase ascendente e discendente della formazione delle decisioni comunitarie nelle materie di competenza regionale⁴⁸.

⁴⁵ *Ivi*, p. 934.

⁴⁶ Una questione che si è posta, in quanto non affrontata dall'art. 4, è quella del grado di vincolatività dell'accordo (v. cap. I), che, come indicato anche dalla Corte costituzionale (sent. n. 437/2001), si limita al solo piano politico, non entrando in quello giuridico. Propongono un'evoluzione anche sotto tale profilo, rendendo l'accordo – al pari dell'intesa – vincolante, se approvato, R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 938.

⁴⁷ L'art. 2, primo comma, prevede, infatti, che la Conferenza adotti i provvedimenti ad essa attribuiti dalla legge (lett. g); determini, nei casi previsti dalla legge, i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle Regioni, anche a fini di perequazione (lett. f); nomini, nei casi previsti dalla legge, i responsabili di enti e organismi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo, Regioni e Province autonome (lett. i); approvi gli schemi di convenzione tipo per l'utilizzo da parte dello Stato e delle Regioni di uffici statali e regionali (lett. l). A tali deliberazioni, si aggiungono quelle relative agli indirizzi per l'uniforme applicazione dei percorsi diagnostici e terapeutici in ambito locale (ottavo comma), nonché gli atti già di competenza dei soppressi organismi a composizione mista Stato-Regioni. Si tratta di veri e propri poteri decisionali esclusivi, qualitativamente significativi, in quanto non imputabili né al Governo né alle Regioni, ma ascrivibili interamente alla Conferenza, in qualità non più di organo servente di Stato e Regioni, ma di soggetto giuridico terzo e autonomo, distinto da quelli che ne fanno parte (cfr. G. CARPANI, *Il ruolo delle Conferenze Stato-regioni, Stato-città e autonomie locali e unificate*, cit., p. 302, e ID., *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 62-63).

⁴⁸ Sulle attribuzioni della Conferenza in ambito comunitario si rimanda a V. ANTONELLI, *Per un bilancio della sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni*, in Id. (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato*, cit., pp. 69 ss.; R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1233; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 160 ss.

2. *Le Conferenze Stato – Città e autonomie locali e unificate*

Il processo di valorizzazione dell'autonomia degli enti locali avvenuto negli anni '90 ha spinto questi ultimi a chiedere un canale di dialogo diretto con il centro⁴⁹, in modo che non fosse la Regione a rappresentare gli interessi locali in sede di Conferenza Stato-Regioni.

La Conferenza Stato-Città e autonomie locali⁵⁰ ha risposto proprio a questa esigenza – avvertita, per la verità, fin dall'inizio del secolo scorso⁵¹ – configurandosi come organismo di coordinamento politico-amministrativo tra Governo ed enti locali, e sede principale e permanente d'incontro, di scambio di informazioni e di negoziazione politica tra gli stessi⁵².

Per quanto riguarda, infine, la Conferenza unificata, in base all'art. 8 del d.lgs. 281, essa risulta composta da tutti i membri delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-Città e autonomie locali, ed è competente in tutti i casi in cui Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, ovvero la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, sono chiamate ad esprimersi su un medesimo oggetto⁵³.

⁴⁹ Le ragioni alla base di tale richiesta possono essere rintracciate, in particolare, nel nuovo protagonismo a livello nazionale degli enti locali, a seguito dell'introduzione dell'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia (legge n. 81/1993), nonché delle tendenze neocentralistiche delle Regioni, data la loro inerzia nell'attuare l'art. 3 della legge n. 142/90 (v. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 75-76).

⁵⁰ Istituita con il d.P.C.M. 2 luglio 1996, essa ha poi ricevuto copertura legislativa attraverso la delega contenuta nell'art. 9 della legge n. 59/97, esercitata con il d.lgs. n. 281/97. L'art. 8, primo e secondo comma, del d.lgs. 281 stabilisce che la Conferenza è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri – cui spetta convocarla – o, per sua delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali, nelle materie di rispettiva competenza. Ne fanno parte altresì, per la componente statale, i Ministri dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture, dei trasporti e della sanità, mentre, per la componente locale, i Presidenti di ANCI, UPI e UNCEM, nonché, su designazione delle rispettive associazioni, quattordici Sindaci (di cui cinque di Città metropolitane) e sei Presidenti di Provincia. Alle riunioni della Conferenza possono, inoltre, essere invitati altri membri del Governo e rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici.

⁵¹ Cfr. in particolare la prima parte del saggio di O. GASPARI, *Dal Consiglio superiore dei comuni alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Precedenti storici e attività (1906-2007)*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato*, cit., pp. 153-180. Cfr. anche A. AZZENA, *op. cit.*, pp. 431-432.

⁵² L'art. 9, quinto comma e ss., del d.lgs. 281 individua le attribuzioni della Conferenza Stato-Città. Si tratta di compiti di coordinamento dei rapporti tra Stato e autonomie locali; di studio, informazione e confronto nelle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate di Comuni, Province e Comunità montane, con particolare riferimento alla discussione e all'esame dei problemi relativi all'ordinamento ed al funzionamento degli enti locali – comprese le politiche finanziarie e di bilancio e le risorse umane e strumentali – e delle iniziative legislative in proposito, nonché dei problemi relativi alle attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici. La Conferenza ha altresì il compito di favorire l'informazione e le iniziative per il miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici locali, la promozione di accordi e contratti di programma, nonché l'organizzazione di manifestazioni che coinvolgono più Comuni o Province da celebrare in ambito nazionale. Per un'analisi puntuale dell'effettivo funzionamento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, attraverso l'esame di dieci anni di attività dell'organo, dal 1997 al 2007, si rinvia a O. GASPARI, *Dal Consiglio superiore dei comuni*, cit., pp. 180 ss.

⁵³ Più in particolare, la Conferenza esprime il proprio parere obbligatorio sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati, sul documento di programmazione economico-finanziaria, sugli schemi di decreto legislativo adottati in base all'art. 1 della legge n. 59/97, nonché sulle linee generali delle politiche del personale pubblico e sui

L'istituzione della Conferenza unificata è stata oggetto di valutazioni generalmente positive, sia in relazione al diretto coinvolgimento delle autonomie locali nel dialogo con il centro⁵⁴, sia per il fatto che le sue modalità di funzionamento⁵⁵ tendono ad assicurare la leale collaborazione e l'equilibrio tra autonomie regionali e locali, impedendo ad una componente di prevaricare l'altra, e garantendo, così, una collaborazione paritaria di Regioni ed enti locali con il Governo⁵⁶.

3. *Riforma e costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze*

Oltre a quelli già messi in evidenza, molteplici sono gli ulteriori problemi connaturati all'attuale sistema delle Conferenze nella sua configurazione complessiva.

Da più parti, si sono sollevate anzitutto istanze di semplificazione di un modello che «appare oggi molto ridondante», a causa di un «eccesso di sedi» che può costituire «una complicazione»⁵⁷.

L'ipotesi generalmente condivisa, da questo punto di vista, è quella della costruzione di un luogo unitario di confronto e dialogo interistituzionale, attraverso la riorganizzazione delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-Città come sezioni autonome di una rinnovata Conferenza unificata⁵⁸.

processi di riorganizzazione e mobilità del personale connessi al conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali. Parere facoltativo, invece, è espresso nei casi in cui il Presidente del Consiglio ritenga di dover sottoporre al suo esame, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune di Regioni, Province, Comuni e Comunità montane. Essa, inoltre, promuove e sancisce intese tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, in tutti i casi in cui la legislazione vigente lo preveda, su proposte di iniziativa dell'amministrazione centrale, e conclude accordi tra gli stessi soggetti, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune. La Conferenza assicura, altresì, lo scambio di dati e informazioni tra Governo e autonomie territoriali anche attraverso l'approvazione di protocolli d'intesa tra le amministrazioni centrali e locali. Infine, acquisisce, nei casi previsti dalla legge, le designazioni dei rappresentanti delle autonomie regionali e locali in seno agli organismi a composizione mista, indicati, rispettivamente, dai Presidenti di Regioni e Province autonome e dalle tre associazioni rappresentative degli enti locali.

⁵⁴ Cfr. G. CARPANI, *Il ruolo delle Conferenze Stato-regioni, Stato-città e autonomie locali e unificate*, cit., p. 298, che sottolinea il superamento dell'assunto secondo cui il rapporto tra autonomie territoriali e Governo non può prescindere dall'intermediazione regionale, tipica dei modelli neoregionalisti, in cui gli enti locali sono mere articolazioni del sistema amministrativo della Regione, che si fa portatrice, nei riguardi dell'amministrazione centrale, altresì delle loro istanze. Così anche A. PIRAINO, *Autonomie e raccordi interistituzionali*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), *Il «gioco» della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, Donzelli, Roma, 2007, pp. 12-13.

⁵⁵ L'art. 9, quarto comma, del decreto 281 prevede infatti che, «ferma restando la necessità dell'assenso del Governo (...), l'assenso delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali». Emerge quindi chiaramente come la disciplina relativa ai meccanismi decisionali renda necessario un accordo tra Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata, essendo il consenso delle due componenti assunto distintamente.

⁵⁶ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 133-135; A. AZZENA, *op. cit.*, p. 442.

⁵⁷ S. MANGIAMELI, *Relazione*, cit., p. 229.

⁵⁸ In tal senso v. tra gli altri anche: G. IOVINELLA, *op. cit.*, pp. 682-683; R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 928, che ritengono tale ipotesi in linea con il generale dato comparato; B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*,

Tale cambiamento dovrebbe poi coniugarsi, anche alla luce della crescita delle competenze attribuite alle Conferenze, con un superamento dell'attuale organizzazione dei lavori, che, data la presenza di ordini del giorno estremamente eterogenei in cui vengono affastellati argomenti diversissimi, comporta problemi di efficienza per la difficoltà di smaltire il sovraccarico così prodotto. Ci si dovrebbe, quindi, muovere nel senso di una settorializzazione dei compiti, attraverso una più complessa articolazione interna della Conferenza, basata sulla previsione di specifiche sessioni per materia e apposite commissioni competenti, al fine di rendere più funzionali i lavori, favorendone uno svolgimento più ordinato e regolare⁵⁹.

Andrebbe poi perseguito con maggiore convinzione un ulteriore obiettivo di portata certo non trascurabile, e anch'esso da più parti caldeggiato, consistente nel dare una appropriata veste costituzionale a quella che ha fin qui rappresentato la principale sede di esercizio della leale collaborazione, ovviamente andandola poi a qualificare e razionalizzare quanto a funzioni, poteri e modalità d'azione⁶⁰.

La riforma del Titolo V del 2001 ha mancato di soddisfare tale esigenza, nonostante il progetto precedentemente elaborato dalla Commissione D'Alema già avesse previsto la costituzionalizzazione della Conferenza unificata.

cit., p. 8, il quale, nel valutare un cambiamento in tal senso «coerente e congruo con la nuova configurazione dell'art. 114 e con i più moderni modelli federali di governo», propone per il nuovo organo, «in omaggio all'art. 114», la denominazione di «Conferenza delle Istituzioni della Repubblica».

⁵⁹ In tal senso R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 926-927; B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, cit., p. 9, che propone un'articolazione in quattro sezioni (affari generali, istituzionali, comunitari ed economici; sviluppo economico; servizi alla persona; governo del territorio); G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 200-201. Per una riflessione più ampia sui possibili interventi di riforma del sistema delle Conferenze, v. G. BUSIA, *Verso la riforma delle Conferenze*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato*, cit., pp. 115 ss. Alcuni concreti disegni di riforma hanno tentato di dare una risposta, in modo più o meno organico, a tali sollecitazioni, senza tuttavia mai giungere a compimento. In particolare, dopo le previsioni elaborate nel corso della XIII legislatura, il più organico progetto di riforma del sistema delle Conferenze è stato quello contenuto nel disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali, proposto dall'allora Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali Linda Lanzillotta, e approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 2006, senza che avesse poi un seguito parlamentare. Per un'analisi delle principali novità contenute nel progetto, V. TAMBURRINI, *op. cit.*, pp. 1-3. Per delle riflessioni decisamente critiche, si rimanda a G. BELFIORE, *Dal sistema delle Conferenze alla Conferenza che fa sistema*, cit. Al contrario, un giudizio nel complesso positivo è stato espresso da R. BIFULCO, *Osservazioni sul disegno di legge delega di modifica del sistema delle Conferenze*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato*, cit., pp. 129 ss.

⁶⁰ Cfr., tra gli altri, G.C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 10; C. BASSU, *op. cit.*, pp. 6 e 8; F. PUZZO, *Le forme di raccordo tra Stato, Regione ed enti locali della Repubblica*, in S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 148-149, che parla di «sostanziale precarietà di tali relazioni intergovernative in ragione dell'assenza di un fondamento costituzionale». Qualche perplessità sull'opportunità di costituzionalizzare le Conferenze è, invece, espressa da E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, p. 102, e da R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 1237.

In seguito, nel corso della XIV legislatura, il legislatore costituzionale è riuscito a realizzare un intervento di questo tipo attraverso la legge di riforma approvata definitivamente dal Senato il 16 novembre 2005⁶¹, ma poi bocciata dal *referendum* del giugno 2006, cosicché il riconoscimento costituzionale delle Conferenze, pur non rappresentando sicuramente l'intervento prioritario in tema di raccordi, resta tuttora un obiettivo significativo da perseguire.

4. *Un giudizio complessivo: l'inadeguatezza delle Conferenze a garantire una efficace partecipazione dei territori al procedimento legislativo centrale*

L'esperienza sin qui maturata ha determinato valutazioni non univoche in dottrina relativamente a ruolo, efficacia e "peso" complessivo delle Conferenze.

Da una parte, infatti, è stata evidenziata l'accentuata presenza delle Conferenze nei processi decisionali e la centralità da esse assunta nel sistema⁶², sottolineando, tra l'altro, la qualità delle funzioni svolte, prevalentemente consultive, ma di rilevante peso politico⁶³.

Altra dottrina, invece, ha sostenuto tesi opposte, che, facendo leva soprattutto sui difetti strutturali e funzionali della Conferenza, sulla prevalenza del Governo nelle decisioni dell'organo, sulla scarsa regolamentazione e la sua conseguente precarietà, hanno evidenziato il rischio che esso si riduca ad «una mera "cassa di risonanza" di decisioni preconfezionate dal Consiglio dei Ministri»⁶⁴, non in grado di realizzare in modo effettivo la cooperazione tra Stato e Regioni.

Si è dunque ritenuto, con giudizi a volte, forse, fin troppo perentori, che «tra i vari succedanei via via cercati alla mancanza di rappresentanza territoriale, quelli dati dalle varie Conferenze (...)

⁶¹ Per un approfondimento in relazione a quella novità si rinvia a C. BASSU, *op. cit.*, e A. PIRAINO, *La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta) del sistema delle Conferenze (art. 118.3)*, in *www.federalismi.it*, 25 gennaio 2006.

⁶² La Conferenza Stato-Regioni, in particolare, è stata considerata «organo imprescindibile nel sistema» (I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., p. 891), nonché «co-autrice dell'indirizzo politico» (*ivi*, p. 885), in virtù del tipo di attribuzioni conferitele, che ne comportano un coinvolgimento in ogni scelta centrale inerente i territori, compresa la gestione dei flussi finanziari destinati alle Regioni, e la partecipazione (se consideriamo anche la Conferenza unificata) alla produzione degli atti con cui si esprime, per eccellenza, il potere politico, cioè le fonti dell'ordinamento, condizionando, peraltro, la formazione di fondamentali atti dello Stato, come la legge comunitaria, il DPEF, la legge finanziaria (*ivi*, pp. 886-887). Così, sulla base di tali elementi, ne è stato enfatizzato il ruolo, configurandola come un nuovo «organo paracostituzionale» (*ivi*, p. 891).

⁶³ Alla centralità del sistema delle Conferenze, ha senza dubbio contribuito anche la valorizzazione di tale organo attraverso la sottoscrizione dell'Intesa interistituzionale (su cui v. *amplius infra* cap. IV, § 1, nota 134) il 20 giugno 2002 nella sede della Conferenza unificata, «alla quale è stata così riconosciuta una capacità di intervento addirittura a livello di definizione dell'indirizzo politico costituzionale» (A. PIRAINO, *Autonomie e raccordi interistituzionali*, cit., p. 12; così anche G. IOVINELLA, *op. cit.*, p. 679).

⁶⁴ F.S. MARINI, *op. cit.*, p. 360.

sono affetti da insufficienze di rappresentatività, di poteri e di funzionamento, che li rendono poco significativi»⁶⁵.

Ma è soprattutto la riforma del Titolo V del 2001 a fare dell'attuale sistema delle Conferenze «un ingranaggio troppo debole rispetto alle nuove esigenze e alle crescenti complessità» da essa scaturite⁶⁶, rendendolo quindi «oggettivamente inadeguato alla nuova situazione»⁶⁷ sotto vari profili.

Infatti, al nuovo assetto di rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali continuano a corrispondere strumenti vecchi, pensati e introdotti, in una logica del tutto diversa, con il fine di soddisfare una esigenza di mera partecipazione delle Regioni ad un processo decisionale di cui era titolare esclusivo lo Stato, il quale, potendo con i suoi provvedimenti incidere sulle competenze delle Regioni, ne acquisiva il parere, per poi decidere se conformarvisi o meno.

Una configurazione delle Conferenze di questo tipo non risulta più sufficiente, né coerente, con il nuovo quadro costituzionale⁶⁸, sia per quanto attiene al suo ruolo complessivo, sia con riferimento al suo funzionamento⁶⁹.

Ritenere che «il solo sistema delle Conferenze (sia) oggi ontologicamente inadeguato a gestire il nuovo disegno costituzionale»⁷⁰, implica, però, che limitarsi ad intervenire su di esso per modificarlo nei modi via via proposti, non sia la scelta più adeguata – o quantomeno non sia sufficiente – nell'ottica di quell'evoluzione radicale, universalmente auspicata, del sistema dei raccordi nel nostro ordinamento.

Sembra, piuttosto, necessaria (anche) la creazione di ulteriori forme di raccordo tra i vari livelli di governo, che siano maggiormente in linea con lo spirito innovativo della riforma, e

⁶⁵ Così U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e Diritto*, 2003, n. 3, p. 124.

⁶⁶ L. VANDELLI, *I luoghi e gli strumenti di raccordo interistituzionale*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), *op. cit.*, p. 71.

⁶⁷ B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, *cit.*, p. 7.

⁶⁸ Cfr. in particolare le riflessioni di R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, *cit.*, pp. 13 ss., che, oltre ad illustrare quali sono stati i passaggi salienti delle Conferenze negli anni successivi alla riforma del Titolo V, fa il punto su come sia cambiata la prassi e su come, a suo avviso, dovrebbe ancora cambiare affinché si prenda atto del nuovo ruolo della Conferenza Stato-Regioni e di quella unificata nel nuovo quadro costituzionale.

⁶⁹ Ciò vale anche in relazione a quell'elevato tasso di informalità che ne domina le dinamiche, e che, se in passato ha favorito lo sviluppo e il radicamento di queste sedi istituzionali di collaborazione, ormai sembra auspicabile lasci il posto a un livello di formalità adeguato, attraverso cui delinearne con maggior precisione ruolo e procedure di deliberazione. Il grado elevato di informalità delle procedure decisionali delle Conferenze e gli elementi di criticità rispetto all'efficacia degli atti approvati in tali sedi, sono sottolineati da R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione (nota a Corte cost. n. 507/2002)*, in www.forumcostituzionale.it.

⁷⁰ L. ANTONINI, *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una Camera delle autonomie*, in www.federalismi.it, 17 gennaio 2003, p. 1.

permettano, in particolare, una partecipazione più efficace ed organica di Regioni ed enti locali alla legislazione statale.

Dall'analisi delle Conferenze, infatti, emerge come dato strutturale incontestabilmente problematico, il fatto che esse finiscano per spostare – impropriamente – sul versante degli esecutivi anche decisioni di pertinenza legislativa, data la totale assenza di coinvolgimento sia del Parlamento che dei Consigli regionali, cioè degli organi titolari della potestà legislativa⁷¹.

Tale caratteristica produce conseguenze negative proprio in relazione alla partecipazione delle autonomie territoriali al procedimento legislativo nazionale, cioè al seguito degli atti delle Conferenze in tale ambito e all'incisività del loro operato nei confronti del soggetto che ne è destinatario⁷².

Ciò è stato messo chiaramente in evidenza dalla Corte costituzionale, laddove, di fronte ad un accordo raggiunto in Conferenza unificata, poi ignorato dalla successiva legge finanziaria, ha affermato⁷³ che la decisione assunta dal Parlamento in sede di approvazione della legge in questione, appartenendo alla *sfera della piena discrezionalità del legislatore, non vincolata da alcuna espressa regola costituzionale, non potesse essere in alcun modo condizionata dalla vicenda svoltasi in seno alla Conferenza*, in qualunque modo si intendesse ricostruire la natura dell'atto, se come parere condizionato o come accordo. Come potrebbe «una manifestazione politica di intento»,

⁷¹ Nulla è previsto, infatti, dalle norme che disciplinano la Conferenza, in relazione all'assetto dei rapporti tra Giunte e Consigli, a livello regionale, in ordine alla partecipazione dei Presidenti all'attività dell'organo, alla responsabilità per gli impegni presi o per le valutazioni espresse in tale sede. A questo proposito, nel tentativo di colmare almeno parzialmente la lacuna, G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 212-213, afferma che «almeno non va preclusa la possibilità di condividere, in un dibattito in aula, le linee generali a cui l'esecutivo regionale si atterrà nelle decisioni da assumere in sede di raccordo, o ancora, non va escluso all'ordinamento regionale la prefigurazione di una sorta di "dovere" per la Giunta e il suo Presidente di illustrare periodicamente al Consiglio le iniziative e le decisioni assunte». Un'ipotesi simile è proposta da F.S. MARINI, *op. cit.*, pp. 347-348, secondo il quale «si potrebbe, ad esempio, prevedere la previa discussione nei singoli Consigli regionali delle questioni poste all'ordine del giorno nei lavori della Conferenza (...) (per) far partecipare al procedimento le minoranze consiliari», limitandosi tuttavia a configurare un potere di direttiva flessibile, senza introdurre un vincolo di mandato nei confronti del Presidente della Regione, che rischierebbe di vanificare le finalità della negoziazione.

⁷² Sul tema v. l'analisi e le considerazioni di G. BELFIORE, *Il seguito della concertazione intersoggettiva. Ambiente e turismo tra Conferenza, Parlamento e Governo negli anni 2003-05*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato*, cit., pp. 77 ss.

⁷³ Si tratta della sent. n. 437/2001 (su cui v. P. CARETTI, *Gli «accordi» tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle conferenze»?*, in *Le Regioni*, 2002, n. 5, pp. 1169 ss.), con la quale la Corte ha respinto il ricorso promosso dalle Regioni contro il mancato recepimento nella legge finanziaria di un accordo raggiunto in Conferenza unificata, relativo all'importo di un fondo da ripartire tra le Regioni stesse in materia di protezione civile. Secondo i ricorrenti, il mancato fedele adempimento dell'impegno assunto dal Governo avrebbe configurato la violazione di un accordo che, in quanto espressione del principio costituzionale di leale collaborazione, non avrebbe potuto essere modificato se non previa sua sostituzione con un accordo di contenuto diverso, da rinegoziare in Conferenza.

cui si perviene tramite procedure del tutto informali, condizionare giuridicamente i successivi procedimenti decisionali degli organi costituzionali?

Si tratta, infatti, secondo la Corte, di un atto certamente riconducibile al principio di leale collaborazione, ma che sarebbe stato in grado di rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi *solo in quanto la sua osservanza fosse stata imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione. Il principio di leale collaborazione, conclude la Corte sul punto, non «può essere dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi»*⁷⁴.

Il richiamo della Corte al dato costituzionale è di grande significato per una riflessione sui limiti del sistema delle Conferenze e degli strumenti di cui esso si avvale, la cui efficacia risulta, con riferimento alla partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo nazionale, «del tutto spuntata sul piano giuridico e interamente affidata alla dialettica politica tra i diversi soggetti istituzionali in campo», non essendo quegli strumenti «in grado di condizionare tale procedimento dal punto di vista formale e, tanto meno, sostanziale»⁷⁵.

Le Conferenze, quindi, come dimostra anche l'inefficacia della contrattazione in esse svolta in relazione al contenimento della conflittualità centro-periferia e, quindi, del contenzioso dinanzi la Corte costituzionale, non sono uno strumento idoneo sotto tale profilo, e la ragione evidente che porta a questa conclusione è proprio il fatto che nel loro ambito agiscono *gli esecutivi*, i quali *non possono poi vincolare i rispettivi organi legislativi al rispetto dei risultati in quelle sedi negoziati con le autonomie territoriali*⁷⁶.

⁷⁴ Di analogo tenore le sentt. n. 373/97, 376/2002 e 196/2004. In quest'ultima, la Corte ha affermato che «non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni». Tuttavia, occorre segnalare che, se è vero che la Corte non ha mai annullato una fonte primaria per mancato passaggio in Conferenza, è altrettanto vero che ha dichiarato illegittime, varie volte, fonti primarie che non prevedessero, per gli atti amministrativi d'attuazione, il coinvolgimento delle Regioni interessate (v., ad esempio, le sentt. n. 62 e 231/2005, 182 e 213/2006, 88/2007).

⁷⁵ *Ivi*, pp. 1171-72. Il rischio di scarsa incidenza delle delibere della Conferenza sull'attività del Parlamento è un problema avvertito anche istituzionalmente, come segnalano V. TAMBURRINI, *op. cit.*, p. 4, e G. BUSIA, *op. cit.*, pp. 117-118, che fanno presente il tentativo, nel corso del 2007, del Ministero per gli affari regionali di assicurare un seguito parlamentare alle deliberazioni dell'organo, cercando di favorire la conoscibilità tra i parlamentari delle valutazioni espresse dalla Conferenza. Inoltre, l'esigenza di un contatto diretto e più efficace con il potere legislativo, emerge significativamente anche dalla prassi che ha visto talvolta le Conferenze dialogare con il Parlamento tramite l'invio di delegazioni di propri rappresentanti presso le distinte Commissioni legislative, per audizioni e pareri in relazione ai disegni di legge, partecipando, così, in modo del tutto informale, anche al procedimento legislativo centrale (cfr. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 247).

⁷⁶ L'inadeguatezza della Conferenza come luogo di concertazione sul piano legislativo vale soprattutto per i disegni di legge, ma, in parte, anche con riferimento agli schemi di decreto legislativo. Nel primo caso, infatti, il Governo in Conferenza presenta un disegno di legge la cui approvazione spetta in tutto e per tutto al Parlamento. Nella seconda ipotesi, invece, la possibilità di collaborare aumenta in virtù del fatto che il Governo contratta in Conferenza su

Sembra, dunque, davvero imprescindibile rispondere alla necessità di allargare lo spettro della rappresentanza territoriale, affrontando definitivamente il problema irrisolto di inserire le Regioni e – nonostante i dubbi da taluno manifestati – gli enti locali (v. cap. V, § 1.1), nei circuiti decisionali che fanno capo al Parlamento.

PARTE SECONDA.

LA RIFORMA DEL BICAMERALISMO PERFETTO NELLA STORIA DELLA REPUBBLICA, TRA NUOVE RAGIONI E PROGETTI FALLITI

III. La questione del bicameralismo dalla Costituente alla Commissione D'Alema

1. *Un dibattito antico*

La configurazione dei raccordi tra Stato e autonomie territoriali è stata generalmente percepita come punto debole del nostro ordinamento – e, quindi, come oggetto di necessari interventi di riforma – a causa di quelle carenze messe in evidenza nella prima parte del presente lavoro.

Sono state le grandi novità sostanziali introdotte dalla riforma del Titolo V del 2001, sotto il profilo della valorizzazione del ruolo e della crescita di competenze di Regioni ed enti locali, ad accentuare tale insoddisfazione, portando a focalizzare sempre più l'attenzione sull'opportunità di introdurre raccordi tra legislativi, in particolare attraverso un intervento di riforma del Parlamento che facesse di una Camera – il Senato – la sede privilegiata della rappresentanza territoriale.

un'attribuzione che gli è stata delegata e della quale è, dunque, *dominus*. Tuttavia, la natura della delega implica che quando questa stia per scadere o quando sia tanto dettagliata da non consentire margini di discrezionalità, lo spazio per la collaborazione sia piuttosto ridotto (cfr. G. BELFIORE, *Il seguito della concertazione intersoggettiva*, cit., p. 84). Tende a ridimensionare la portata delle valutazioni critiche rispetto all'efficacia del ruolo delle Conferenze sul piano legislativo, G. BUSIA, *op. cit.*, p. 118, alla luce del fatto che il processo riformatore che dai primi anni '90 ha portato al rafforzarsi degli esecutivi a livello locale, regionale e statale, fa sì che gli stessi abbiano un ruolo sempre più determinante anche nella definizione dei procedimenti legislativi, grazie soprattutto alle ampie maggioranze che normalmente i diversi sistemi elettorali assicurano loro nell'ambito delle rispettive assemblee, cosicché gli esecutivi sono i soggetti ai quali anche statisticamente è ricondotta la grande maggioranza dei provvedimenti approvati dagli organi legislativi. Queste dinamiche comportano, secondo l'autore, che il più delle volte gli esecutivi riescano a tener fede agli impegni assunti in sede di Conferenza circa la modifica in un certo modo della legislazione, sebbene si tratti di scelte non totalmente nella loro potestà. Più in generale, tali considerazioni sono sostenute da quella parte (minoritaria) della dottrina che si oppone alla tesi della necessità di una Camera federale, ritenendo, invece, che la strada da percorrere in tema di raccordi sia proprio quella che punta sul sistema delle Conferenze, passando attraverso una sua trasformazione al fine di un suo rafforzamento (v. *amplius infra* cap. VI, § 2).

In realtà, però, nonostante l'innegabile rinnovata vivacità che ha caratterizzato, in questi ultimi anni, il dibattito e le istanze relative alla revisione del bicameralismo, tale questione – fondandosi via via su esigenze e presupposti diversi nel corso del tempo – ha attraversato l'intera storia della nostra Repubblica.

Così, agli occhi di chi – sulla base delle infruttuose vicende istituzionali che hanno caratterizzato l'ultimo quarto di secolo, anche in tema di riforma del Parlamento – abbia maturato un giudizio critico sulle capacità decisionali del nostro sistema politico, può risultare oggi decisamente sorprendente – o, forse, quasi sconcertante – rileggere, ad esempio, le parole di un giovane Fausto Cuocolo, allora assistente all'Università di Genova, che, a poco più di un decennio dall'entrata in vigore della nuova Costituzione, già parlava di «storia ormai lunga e complessa della riforma di uno dei due rami del Parlamento repubblicano»⁷⁷.

La struttura bicamerale, la sua ragion d'essere, le attribuzioni delle due Camere, risultano, dunque, senza dubbio tra i temi più ricorrenti e controversi del dibattito costituzionale. Essi sono stati, infatti, oggetto della pubblicistica giuridica dal momento stesso dell'entrata in vigore della Costituzione, e sono risultati sempre all'ordine del giorno anche dell'agenda politica, fin dai momenti iniziali del nuovo ordinamento, come dimostrano le proposte di riforma presentate già nel corso della I legislatura, con curiosa continuità con quanto era capitato in epoca statutaria – ed anche allora, singolare coincidenza, fin dal primo apparire dello Statuto albertino – durante la quale la riforma del Senato era stata costantemente al centro delle attenzioni, dando luogo a molteplici tentativi di revisione, anche in quel caso mai giunti a compimento⁷⁸.

Il fatto che ormai da più di un secolo e mezzo – quindi nell'arco di un periodo così lungo da veder più e più volte mutare la storia e il Paese, avvicinarsi persone, visioni del mondo, scenari nazionali ed internazionali profondamente diversi a livello politico, culturale, sociale, economico, istituzionale – una stessa istanza di cambiamento sia costantemente al centro del dibattito, quasi a diventare filo conduttore dell'intera storia costituzionale dell'Italia unita, senza che mai un così

⁷⁷ F. CUOCOLO, *Due nuovi progetti di legge per la riforma del Senato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, p. 188. Inoltre, nell'articolo citato, richiamando G.B. ARISTA, *Saggio bibliografico sulla riforma del Senato*, in *Studi sulla Costituzione*, a cura del Comitato nazionale per il primo decennale della Costituzione, Milano, 1958, vol. 2°, p. 347, si parla addirittura di «lungo dramma della riforma», con riferimento all'*iter* dei disegni di legge per la revisione delle norme costituzionali riguardanti il Senato.

⁷⁸ Per un approfondimento sul Senato del Regno, sulla sua evoluzione nella prassi, sull'ampio dibattito relativo alla sua riforma, e sui vari progetti elaborati, si rimanda a S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Bari, 2006, pp. 5-42, e a F. CINOGLOSSI, *Autonomie locali e Senato in epoca statutaria*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, pp. 69 ss.

ricco sforzo intellettuale si sia tradotto in una qualche significativa conseguenza concreta, fa una certa impressione e non è certo un segnale incoraggiante, anche se, per la verità, ciò è accaduto non solo nel nostro ordinamento⁷⁹.

Va evidenziato come, nonostante alcune ipotesi di regionalizzazione del Senato fossero di tanto in tanto apparse – per lo più in dottrina – già in passato, le molte ed assai diverse proposte di modifica del Parlamento repubblicano abbiano tendenzialmente riguardato, in una prima fase, la questione del bicameralismo paritario, ponendosi dunque l'obiettivo di una differenziazione per lo più di tipo funzionale tra le due Camere. Solo in una seconda fase – sostanzialmente dalla metà degli anni '90, in coincidenza con l'evoluzione dell'ordinamento in senso "federalista", e poi, definitivamente, dopo la riforma del Titolo V del 2001 – a quell'esigenza si è aggiunta, integrandola, la questione della rappresentanza territoriale in Parlamento⁸⁰.

⁷⁹ Va, infatti, sottolineato che l'incapacità di pervenire a risultati concreti dopo tanto dibattere sulla seconda Camera non è una peculiarità dell'ordinamento italiano, ma rappresenta, anzi, una costante che ha accomunato ed accomuna varie esperienze costituzionali, cosicché «la riforma delle Camere alte era ed è spesso un miraggio» (R. FERRARI ZUMBINI, *La difficoltà del cambiamento*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008, p. 160). Ad esempio, ciò è riscontrabile nel caso britannico, dove il dibattito sulla riforma della *House of Lords* – che ne ha prefigurato la trasformazione in una Camera di rappresentanza, quindi un avvicinamento, piuttosto che una differenziazione, rispetto alla prima Camera, con una evoluzione in direzione inevitabilmente opposta, dati i diversi modelli di partenza, rispetto a quella del Senato italiano – è ormai aperto da circa due secoli, ma i vari interventi realizzati nel corso del Novecento e nel decennio Blair, pur ridimensionandone i poteri e modificandone parzialmente la composizione, non hanno tuttavia ancora raggiunto l'obiettivo, da più parti auspicato, di un suo definitivo superamento (cfr. in particolare A. TORRE, *In praise of the House of Lords. Riflessioni sulle prospettive di riforma della seconda Camera britannica*, *ivi*, pp. 43 ss.).

⁸⁰ In effetti, si noti che, nonostante l'inclinazione assunta dal dibattito degli ultimi anni, che potrebbe facilmente indurre a ravvisare una coincidenza perfetta tra i due temi – introduzione di un organo "federativo" e superamento del bicameralismo perfetto – poiché essi sono stati opportunamente affrontati come fossero necessariamente legati, in realtà si tratta di due questioni che restano distinte, anche se, di fatto, finiscono inevitabilmente per intrecciarsi. È, in particolare, G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, n. 2-3, pp. 287-288, a mettere in evidenza la distinzione tra di essi, sottolineando che il «nesso innegabile» che li lega è «un nesso di ordine *pratico*, e non un nesso di ordine *logico* o anche di ordine *sistematico*», dettato in definitiva dalla «pratica improponibilità di un procedimento di produzione delle leggi che comporti, *in aggiunta* all'approvazione delle attuali due Camere del Parlamento, *anche* la partecipazione di un *Consiglio delle Regioni*». Infatti, secondo l'autore, «se il Parlamento italiano fosse *monocamerale*, la questione dell'introduzione di un organo federativo (...) si porrebbe ugualmente, ma non comporterebbe alcun intervento sulla struttura del Parlamento. Il tema dunque non è "*le Regioni chiedono di entrare nel Senato*", bensì "*le Regioni chiedono un proprio organo federativo al centro*"». Negano, invece, addirittura la sussistenza di un legame nei termini indicati da Falcon, R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 6, pp. 914-916, ritenendo «inopportuno confondere le due problematiche, che dovrebbero essere affrontate separatamente non essendo l'una strumentale all'altra». Così anche S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2005, p. 231, che parlano di «equivoco di fondo» con riferimento all'idea secondo cui «per stabilizzare le relazioni tra Stato e Regioni e per "ingegnerizzare" il sistema cooperativo, introducendo meccanismi di co-decisione per le questioni più importanti, sia indispensabile mutare radicalmente la natura di una delle due Camere».

Entrambe le istanze, comunque, affondano le loro radici nelle contrastate soluzioni adottate dall'Assemblea Costituente, sia in ordine al sistema bicamerale in sé, sia per la configurazione data alla seconda Camera.

2. *Il bicameralismo dei Costituenti*

Nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente, la ragion d'essere del bicameralismo ed i criteri di differenziazione tra le due Assemblee parlamentari furono tra le questioni più lungamente discusse. Particolarmente problematici si rivelarono, più precisamente, i nodi relativi a struttura, funzioni, natura e nome da assegnare alla seconda Camera, oggetto di un confronto particolarmente ampio ed approfondito, da cui emersero le diverse visioni del bicameralismo moderno⁸¹.

Ciò che ne scaturì fu un sistema bicamerale composto di due Camere non solo caratterizzate dall'attribuzione di funzioni perfettamente identiche – sia in quanto il Governo è legato alla fiducia di entrambe (art. 94 Cost.), sia in quanto la funzione legislativa è da esse esercitata collettivamente (art. 70 Cost.)⁸² – ma anche ambedue elette a suffragio universale e diretto.

Decisamente esigue risultarono, alla fine, le differenze strutturali tra le due Assemblee⁸³: scarsamente significative si dimostrarono quelle relative all'entità numerica, alla presenza di una quota di senatori a vita, e ai diversi requisiti di elettorato attivo e passivo.

⁸¹ Per un'ampia e sistematica ricostruzione del dibattito sul bicameralismo svoltosi nell'ambito dei lavori preparatori della nuova Costituzione repubblicana, si vedano, tra gli altri: N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 26-62, in cui quelle vicende sono ripercorse guardando soprattutto all'evoluzione che ebbe l'idea di dare alla seconda Camera un carattere regionale, seguendo le varie fasi che portarono dapprima alla sua affermazione, sia pure parziale, e poi al progressivo suo svuotamento di significato e di contenuto; S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, n. 4, pp. 1161-69; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, n. 2, pp. 225-231; V. DI CIOLO, voce *Senato*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 1168-79; C. PINELLI, *Il Senato della Repubblica: dall'Assemblea Costituente alle proposte di riforma*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, pp. 84-88; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., pp. 47-55. Si ricorda, inoltre, che gli atti dell'Assemblea Costituente sono consultabili in rete, sul sito della Camera dei deputati, all'indirizzo <http://legislature.camera.it>.

⁸² La perfetta parità delle attribuzioni delle due Camere emerge anche dall'identico potere di iniziativa legislativa (art. 71 Cost.), dall'identica posizione rispetto ai disegni di legge governativi, che possono essere presentati indifferentemente ad una delle due Camere (art. 72 Cost.), dagli identici poteri di elezione, essendo il Presidente della Repubblica ed i membri di nomina parlamentare della Corte costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura eletti dal Parlamento in seduta comune (artt. 83, 104 e 135 Cost.), nonché dagli identici poteri di inchiesta (art. 82).

⁸³ Tale esito finale è stato letto come «apparente successo» dei bicameralisti, data l'archiviazione della soluzione monocamerale, ma «successo sostanziale» conseguito dai monocameralisti, alla luce dell'imposizione dell'uguale estrazione a suffragio universale e diretto di entrambi i rami del Parlamento (C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.carlofusaro.it, 06/02/2008, p. 6). Una visione unitaria del Parlamento è proposta da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 111 ss., che parla di una «forma atipica di monocameralismo» (p. 114), o anche di un «bicameralismo procedurale», sulla base del fatto che «le differenze più

I caratteri differenziatori più incisivi avrebbero dovuto consistere nella diversa durata⁸⁴ e nel diverso sistema elettorale⁸⁵, che, se fossero stati mantenuti così come previsti dall'iniziale programma della Costituente, avrebbero, in teoria, potuto dar luogo a un divario fra gli schieramenti politici rappresentati nelle due Camere.

Il venir meno anche di tali elementi distintivi ha accentuato ulteriormente il carattere paritario ed indifferenziato del bicameralismo⁸⁶ – comunque già chiaramente scaturito dai lavori dell'Assemblea Costituente – facendone un *unicum* a livello comparato⁸⁷.

Il modello che nella sostanza finì per affermarsi a conclusione di questa complessa vicenda fu quello garantista, di una seconda Camera di riflessione⁸⁸.

significative tra Camera e Senato non vanno ricercate nelle norme costituzionali sulla loro struttura ma nelle norme procedurali dei due regolamenti» (p. 126).

⁸⁴ La Costituzione del 1948 prevedeva, infatti, una diversa durata delle due Assemblee, fissando a cinque anni quella della Camera dei deputati, e a sei quella del Senato (art. 60, primo comma). Senonché, proprio per evitare il rischio di una diversa composizione politica dei due rami parlamentari, con effetti negativi sul rapporto fiduciario, tale previsione è stata aggirata sia nel 1953 che nel '58, con lo scioglimento anticipato del Senato in coincidenza della scadenza della Camera, fino a quando la legge cost. n. 2 del 1963, ratificando la prassi degli anni precedenti, ha tra l'altro uniformato la durata del Senato ai cinque anni della Camera.

⁸⁵ Anche per dare significato alla formula dell'elezione "a base regionale" prevista per il Senato, l'Assemblea Costituente si era impegnata a diversificare i sistemi elettorali dei due rami del Parlamento. Ma la legge elettorale n. 29 del 1948 ha delineato per l'elezione dei senatori un sistema maggioritario uninominale a base regionale, condizionato nella sua applicazione al raggiungimento del 65 per cento dei voti nei collegi, e ha previsto che, salva la rarissima ipotesi del conseguimento di tale risultato, in tutti gli altri casi l'attribuzione dei seggi sarebbe avvenuta in sede regionale, attraverso collegamenti tra i vari candidati in base al partito. In tal modo, il ricorso ai collegi uninominali è stato reso pressoché fittizio, e il Senato è stato eletto anch'esso con un sistema proporzionale, di fatto simile a quello della Camera, facendo cadere un'altra possibile ragione distintiva tra i due rami del Parlamento, con il risultato di determinare in essi una composizione partitica analoga.

⁸⁶ Secondo S. MATTARELLA, *op. cit.*, p. 1167, «con le leggi elettorali (...) e con la riforma costituzionale del 1963 (...) ogni distinzione tra i due rami del Parlamento è venuta meno».

⁸⁷ Cfr. G. AMATO, *Una Repubblica da riformare*, Il Mulino, Bologna, 1980, p. 182, che ha parlato di «un sistema bicamerale unico al mondo», in quanto composto di «due Camere non solo identiche per i poteri che esercitano, ma anche uguali nella struttura rappresentativa». In relazione alle funzioni svolte dai due rami del Parlamento, la vistosa anomalia del bicameralismo italiano all'interno della pur variegata e controversa trama del diritto costituzionale comparato, emerge nitidamente dal fatto che in quegli ordinamenti in cui le Camere risultano pressoché paritarie, in realtà o non esiste rapporto fiduciario (cioè si è al di fuori della forma di governo parlamentare, come nei casi di Stati Uniti e Svizzera), o – pur risultando le due assemblee egualmente coinvolte nel procedimento legislativo – titolari del rapporto fiduciario sono comunque solo le Camere basse. Il sistema parlamentare italiano risulta, quindi, l'unico al mondo – insieme a quello rumeno – che affida il rapporto fiduciario con il Governo ad entrambe le Camere. In tal senso si è parlato del bicameralismo perfetto come di «una delle (...) più bizzarre peculiarità» della forma di governo italiana (S. VASSALLO e S. CECCANTI, *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in Id. (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 51).

⁸⁸ Quell'esito, però, non fu decisamente il frutto di un'opzione politica, di una condivisa scelta istituzionale coerentemente formulata dal Costituente – ma, forse, neanche «l'emblema dei compromessi costituzionali», come qualcuno (L. VIOLINI, *Il Senato federale tra legittimazione tecnica e legittimazione politica*, in G. Cordini (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 167) lo ha definito – bensì, piuttosto, l'«approdo casuale» (C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, 2007, n. 4, p. 529), «il risultato, quasi accidentale, di una serie di veti incrociati» (S. MATTARELLA, *op. cit.*, p. 1162). Ad esso, infatti, «si pervenne non sulla base di un disegno preciso, ma, nella sostanza, per effetto di una serie di no: no alle

Per ciò che più interessa ai fini di questo lavoro, molto deludente fu, in particolare, il risultato finale del tentativo di raccordare la composizione della seconda Camera all'articolazione territoriale dell'ordinamento, concretizzatosi – oltre che nella garanzia di una rappresentanza minima delle Regioni, indipendentemente dalla consistenza demografica di ciascuna⁸⁹ – esclusivamente nella previsione dell'elezione del Senato “a base regionale”, di cui all'art. 57, primo comma, Cost., unica norma che, a Costituzione vigente, leghi in qualche modo la rappresentanza nel Parlamento della Repubblica alle autonomie regionali.

In realtà, tale disposizione è stata oggetto di numerose critiche, tendenti a considerarla, una volta cadute le restanti parti dell'originario art. 55 del Progetto di Costituzione⁹⁰, un principio evanescente, «privo di ogni reale contenuto»⁹¹, una formula «generica, ambigua, polivalente (...) chiaramente frutto di un compromesso mal riuscito ed a fatica raggiunto all'Assemblea Costituente»⁹², che ne avrebbe affidato l'esplicitazione ai concreti sviluppi futuri.

Come sappiamo, nella pratica, la norma ha comportato solo che la Regione divenisse una circoscrizione elettorale per l'attribuzione dei seggi non assegnati con il sistema maggioritario⁹³, senza che ne discendesse alcun nesso tra il Senato e le amministrazioni regionali⁹⁴.

ipotesi monocameraliste; no al Senato delle Regioni; no al Senato corporativo» (A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 1981, n. 3, p. 47). Proprio con riferimento al dibattito sulla forma da dare al bicameralismo, profondamente critico è il giudizio di C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, cit., p. 5, che esprime un forte «senso di delusione per il modo come esso si sviluppò, per la casualità relativa di certe scelte pur fondamentali, per la grandissima confusione che ne caratterizzò le diverse fasi, nonostante la indiscutibile sapienza giuridica di molti costituenti, per la strumentalità palese di certe scelte, per la tendenza a ripartire da zero ad ogni fase del procedimento».

⁸⁹ In base all'art. 57, terzo comma, Cost., «nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno». Tale previsione non è comunque utile ad evitare enormi squilibri tra le rappresentanze delle Regioni demograficamente più popolose e meno popolose, come invece dovrebbe avvenire in una Camera territoriale.

⁹⁰ Fu la Commissione dei 75, nel tentativo di pervenire ad una soluzione che permettesse di conciliare le molteplici e complesse ipotesi che si erano contrapposte nel corso del dibattito nell'ambito della Seconda Sottocommissione, ad elaborare quella sorta di “compromesso”, poi fallito, rappresentato proprio dall'art. 55 del Progetto, che – oltre all'elezione a base regionale (primo comma) e all'attribuzione a ciascuna Regione di un numero fisso di senatori, cui si aggiungeva un numero variabile legato alla popolazione (secondo comma) – all'ultimo comma prevedeva che il Senato fosse eletto per un terzo dai consiglieri regionali e per due terzi a suffragio universale e diretto, con una circoscrizione per ogni senatore.

⁹¹ N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, cit., p. 27.

⁹² T. MARTINES, *Il Senato eletto «a base regionale»*, sub art. 57, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, tomo I, Zanichelli-Società editrice de «Il Foro italiano», Bologna-Roma, 1984, p. 90.

⁹³ «Troppo poco, in verità, per poter affermare che il Senato è eletto “a base regionale”!», secondo T. MARTINES, *op. cit.*, p. 91.

⁹⁴ L. PALADIN, *op. cit.*, p. 236. Cfr. anche C. FUSARO e M. RUBECHI, *Art. 57*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, UTET, Torino, 2006, pp. 1147 ss., i quali individuano quattro vincoli concreti derivanti dall'analisi sistematica dell'espressione: l'inapplicabilità del sistema del collegio unico nazionale; l'illegittimità della previsione dell'attribuzione di un premio di maggioranza a livello nazionale; l'obbligo di adottare almeno un numero di collegi pari a quello delle Regioni; l'inammissibilità di circoscrizioni

In tal modo, una volta adottato il suffragio universale e diretto, ed esclusa quindi la parziale composizione del Senato mediante elezioni di secondo grado, la “base regionale” – che avrebbe dovuto legittimare la presenza di una seconda Camera differenziata dall'altra – ha perso ogni reale significato, con la conseguenza che la prospettiva del Senato regionale – pur presente tra i Costituenti – ha subito un «fallimento (...) clamoroso nella concreta attuazione e nella sua resa istituzionale»⁹⁵, essendone risultata una seconda Camera anch'essa integralmente politica e dal carattere assolutamente nazionale, in nulla diversa, sotto questo profilo, dalla prima.

Ben poco soddisfacenti, pertanto, sono risultate le soluzioni scaturite dai lavori preparatori della nuova Carta costituzionale⁹⁶, le quali già erano portatrici dei germi di quei tentativi di riforma che si sarebbero susseguiti nei decenni successivi.

3. *I tentativi di riforma del bicameralismo fino alla XIII legislatura*

Già ben prima del 2001 sono emerse, sia in dottrina che in ambito istituzionale, varie istanze e progetti – non concretizzatisi⁹⁷ – che hanno mirato al superamento della parità funzionale delle due Camere.

pluriregionali, dovendo i collegi essere contenuti tutti all'interno di una sola Regione. Come fanno notare gli autori, si tratta, quindi, di vincoli di carattere tecnico, rilevanti principalmente ai fini della strutturazione dei collegi elettorali, ed anche per questo la disposizione in pratica ha assunto una portata molto limitata.

⁹⁵ C. DECARO, *I bicameralismi nell'Unione europea*, in Id. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., p. 16.

⁹⁶ Esse sono state, infatti, fin dall'inizio, oggetto di giudizi prevalentemente negativi, tendenti a mettere in luce una sostanziale irrazionalità e disfunzionalità del nostro bicameralismo, una inadeguatezza ed una inefficienza derivanti proprio dalla configurazione del Senato come mera duplicazione della prima Camera. Cfr. tra gli altri: A. BARBERA, *op. cit.*; F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 19-20 e 110-111; N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, cit., p. 22; L. PALADIN, *op. cit.*, p. 237-238.

⁹⁷ Le carenze del legislatore costituzionale sul piano delle riforme istituzionali, hanno finito per frustrare quegli obiettivi di snellimento e razionalizzazione dei procedimenti decisionali parlamentari che essi perseguivano. Tale inerzia è stata – anche se solo parzialmente – compensata dalle riforme dei regolamenti parlamentari del 1971, che hanno, in qualche misura, attenuato la duplicazione dei compiti tra le due Camere e le conseguenti disfunzioni del bicameralismo. Alcuni esempi in tal senso sono: l'istruttoria preliminare congiunta del documento di programmazione economico-finanziaria (artt. 118 *bis* reg. Cam. e 125 *bis* reg. Sen.); la procedura congiunta per le indagini conoscitive (artt. 144 reg. Cam. e 48 reg. Sen.); la possibilità di istituire Commissioni d'inchiesta bicamerali (artt. 141 reg. Cam. e 162 reg. Sen.); le “intese” tra i Presidenti delle Camere per il programma dei lavori e in caso di “concorrenza” di iniziative legislative identiche (artt. 23 e 78 reg. Cam. e 53 reg. Sen.); la prassi delle riunioni congiunte delle Commissioni permanenti delle due Camere (soprattutto esteri, difesa e affari comunitari), per ascoltare le comunicazioni del Governo (A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 123 e C. DECARO, *La riforma del bicameralismo in Italia*, in Id. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., p. 136). Tali interventi hanno offerto delle opportunità di sviluppo che avrebbero, però, dovuto essere maggiormente valorizzate per differenziare l'*iter* dei provvedimenti fino alla fase di approvazione in entrambe le Camere, ed evitare, così, in modo più sistematico, lentezze e ripetizioni. A tal proposito, C. DECARO, *La riforma del bicameralismo in Italia*, cit., pp. 136-137, parla di «occasioni perdute», con riferimento ad alcune scelte che la novità costituzionale rappresentata dall'introduzione della nozione giuridica unitaria di “Parlamento” avrebbe dovuto indurre a compiere; tra queste, ad esempio – interpretando le due Camere come articolazioni di un unico organo – quella di una semplificazione dei processi decisionali, attraverso l'eliminazione delle

Dopo l'integrale attuazione dell'ordinamento regionale, con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario e le prime elezioni dei Consigli regionali tenutesi nel 1970, tale prospettiva si "combina", di tanto in tanto, con l'idea, respinta in Assemblea Costituente, di una seconda "Camera delle Regioni". Questa ipotesi – oggetto anche di alcune, isolate, proposte parlamentari⁹⁸ – si affaccia per lo più in vari contributi dottrinari – in particolare quelli di Nicola Occhiocupo (1975)⁹⁹ e, più tardi, di Giuliano Amato (1980)¹⁰⁰ – nell'ambito di un vivace dibattito in cui si contrappongono posizioni diverse¹⁰¹.

inutili duplicazioni delle fasi conoscitive e istruttorie, e con il mantenimento della garanzia della deliberazione finale distinta in ciascuna Camera. Così anche A. MANZELLA, *op. cit.*, pp. 121-123, secondo il quale si deve guardare alla «struttura dualistica del procedimento parlamentare» – che consta di una fase conoscitiva e di una fase di decisione – al fine di razionalizzare il nostro bicameralismo, traducendolo in una «assoluta indipendenza e parità di poteri di ciascuna Camera nella fase della deliberazione», ma anche nella «ricerca di ogni possibile semplificazione nella fase anteriore, quella conoscitiva», in cui la contrapposizione bicamerale non trova giustificazione, ed anzi – portando avanti una concezione precostituzionale del bicameralismo – rappresenta un travisamento della Costituzione e del tipo di bicameralismo da essa accolto. L'unificazione delle fasi conoscitive dei vari procedimenti (dalle comunicazioni al Governo in Commissione, alle udienze legislative, allo stesso lavoro dei comitati ristretti legislativi) è, dunque, secondo l'autore, «il traguardo più vicino per riportare alla logica della Costituzione il nostro bicameralismo ed eliminare, insieme, le duplicazioni che sconcertano la gente».

⁹⁸ Tra cui v. la proposta di legge costituzionale presentata alla Camera il 17 luglio 1975, nel corso della VI legislatura, dai deputati democristiani Olivi, Bressani e Galloni, che, ricollegandosi sostanzialmente all'art. 55 del Progetto di Costituzione redatto dalla Commissione dei 75, proponevano la trasformazione del Senato in organo a composizione mista, comprendente 180 senatori eletti a suffragio universale e diretto e 135 eletti dai Consigli regionali.

⁹⁹ N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, cit. L'autore riteneva che, «a ventisei anni dalla entrata in vigore della Costituzione ed a quattro dall'attuazione della riforma regionale, l'esigenza di creare un "collegamento stabile ed istituzionale" tra Regione e Stato, attraverso il potere legislativo, (fosse) avvertita» e potesse «trovare piena ed integrale soddisfazione», completando così «il disegno regionalistico consacrato nella Costituzione, di cui, oltre tutto, i Costituenti, nella quasi totalità, quando discutevano il problema della formazione della seconda Camera, non avevano una compiuta e chiara visione» (*ivi*, p. 62). La sua proposta, secondo cui i senatori sarebbero stati «eletti dai Consigli di ciascuna Regione, scelti non tra i membri del Consiglio, ma fra cittadini eventualmente dotati di certi requisiti» (*ivi*, pp. 76-77), era «diretta, con la trasformazione del Senato in organo di rappresentanza degli Enti-regione, a risolvere il problema del bicameralismo e quello, più difficile e complesso, dei rapporti tra Stato e Regioni, facendo partecipare queste ultime, e con carattere permanente (...), alla soluzione delle grandi questioni che interessano le rispettive comunità e la comunità nazionale nella sua totalità» (ID., *Proposte e dibattiti sulla «Camera delle Regioni»*, in *Le Regioni*, 1976, pp. 749 ss.).

¹⁰⁰ G. AMATO, *Una Repubblica da riformare*, cit. pp. 183 ss. L'autore proponeva di rivitalizzare nella direzione del modello tedesco (su cui v. *infra* cap. V, § 1.2, spec. note 231 e 252) il nostro Senato "su base regionale". Nello stesso periodo, fortemente favorevole ad una regionalizzazione del Senato – prospettandone, però, l'elezione da parte dei Consigli regionali – era anche A. BARBERA, *op. cit.*, pp. 52 ss., il quale riteneva di grande importanza che all'evoluzione strutturale in tal senso si accompagnasse anche una differenziazione delle funzioni tra i due rami del Parlamento, così da permettere non solo il coinvolgimento delle autonomie al centro, ma anche il superamento del bicameralismo paritario.

¹⁰¹ Per ripercorrere le varie tappe di tale dibattito e per un richiamo delle ulteriori ipotesi di regionalizzazione del Parlamento emerse in dottrina tra la metà degli anni '70 e la metà degli anni '80, si rimanda a G. ABAGNALE, *Riforma del sistema bicamerale e «Camera delle regioni» dalla Costituente alla X Legislatura: spunti ricostruttivi*, in *Regione e governo locale*, 1989, n. 5-6, pp. 8-10, e a G. NIZZERO, *Riforma del Parlamento e Senato delle regioni*, *ivi*, pp. 26-30. Nello stesso periodo, posizioni avverse ad una modifica della seconda Camera nel senso prospettato, sono espresse, tra gli altri, da G. FERRARA, *Bicameralismo e riforme del parlamento*, in *Democrazia e diritto*, 1981, n. 1-2, pp. 22-23, e da S. MATTARELLA, *op. cit.*, p. 1179.

Nel corso degli anni '80, con il profilarsi della nuova stagione delle riforme istituzionali, la questione del bicameralismo non sempre risulterà il tema prioritario all'ordine del giorno, in quanto diverrà parte di quella più ampia e profonda prospettiva di revisione costituzionale volta anzitutto a tentare una razionalizzazione della forma di governo. Inoltre, la maggior parte delle ipotesi di riforma del Parlamento continuerà a mirare ad innovare il sistema bicamerale attraverso una sua evoluzione verso forme di bicameralismo imperfetto, senza toccare il tema della rappresentanza territoriale.

Ricordiamo in particolare i lavori della Commissione Bozzi (IX legislatura)¹⁰², il progetto di riforma della X legislatura¹⁰³, i lavori della Commissione De Mita - Jotti (XI legislatura)¹⁰⁴, il progetto del Comitato Speroni (1994)¹⁰⁵ ed i lavori della Commissione D'Alema (XIII legislatura)¹⁰⁶.

¹⁰² In tema di bicameralismo, l'ipotesi elaborata dalla Commissione Bozzi prevedeva importanti modifiche sotto il profilo funzionale, non accompagnate, però, da interventi altrettanto degni di nota a livello strutturale. Non vi era, infatti, alcuna apertura ad una diversa rappresentatività delle due Camere, in particolare nei confronti di un coinvolgimento delle istanze regionali al centro del sistema, prevalendo la preferenza per il mantenimento della diretta derivazione popolare di entrambe le Camere. La Commissione affrontò sotto altro profilo il problema del rapporto tra Parlamento e Regioni, prospettando l'opportunità che, integrata con rappresentanti delle Regioni, la Commissione bicamerale per le questioni regionali, esercitasse altresì funzioni consultive in ordine ai progetti di legge all'esame delle Camere riguardanti materie di competenza regionale o materie concernenti le strutture e il funzionamento di Regioni ed enti territoriali. Per un accurato e puntuale esame del lavoro della Commissione Bozzi in tema di bicameralismo, si rinvia a P. CALANDRA, *Il bicameralismo «snellito» della Commissione Bozzi*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, n. 2, pp. 269 ss.

¹⁰³ Esso è stato descritto come «il più esauriente progetto di revisione del bicameralismo fino a quello del 2005» (C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, cit., p. 10). Infatti, pur non toccando la struttura delle Camere, veniva introdotta una significativa differenziazione funzionale in ambito legislativo. Inoltre, il testo, molto ampio ed articolato, non riguardava solo la riforma del sistema bicamerale, ma contemplava profonde novità nei complessivi rapporti tra Stato ed enti territoriali. È in tale progetto, infatti, che fu previsto per la prima volta il rovesciamento delle competenze legislative dell'art. 117 Cost. (elencando quelle statali e affidando quelle residue alle Regioni), nonché l'attribuzione agli Statuti regionali della possibilità di determinare sistema elettorale e forma di governo.

¹⁰⁴ Poche furono le modifiche prospettate dalla Commissione in tema di bicameralismo, in quanto veniva confermata la perfetta parità, sia a livello di composizione che di poteri, delle due Camere. Le uniche novità consistevano nella riduzione a quattro anni della durata della legislatura, e in una razionalizzazione del rapporto fiduciario, con l'attribuzione delle relative competenze al Parlamento in seduta comune e l'introduzione della sfiducia costruttiva.

¹⁰⁵ Quello scaturito dai lavori del Comitato Speroni, rappresenta il primo progetto elaborato in ambito istituzionale – per di più su iniziativa del Governo – in cui apparvero intrecciarsi, per la prima volta in modo forte e sistematico, la questione della funzionalità del sistema bicamerale con il tema della rappresentanza territoriale. Esso proponeva, infatti, una radicale trasformazione del Parlamento, superando il bicameralismo perfetto, sia in quanto a poteri che a composizione e legittimazione delle due Camere, ispirandosi sostanzialmente ai modelli tipicamente federali, con una Camera rappresentativa del popolo, e l'altra delle articolazioni territoriali dello Stato, ed in particolar modo al modello del *Bundesrat* tedesco. Si segnala che una sintesi dei progetti di legge costituzionale concernenti la seconda Camera di rappresentanza delle autonomie, presentati nel corso della XIII legislatura, nonché dei principali progetti delle legislature precedenti, tra i quali quello redatto dal Comitato Speroni, si trova nella rassegna *Bicameralismo e rappresentanza delle autonomie*, all'interno del sito del Dipartimento per le riforme istituzionali, www.riformeistituzionali.it, dove sono anche presenti i *links* utili all'accesso diretto ai testi integrali. Un'analisi del progetto del Comitato Speroni con riferimento alla questione della seconda Camera – oltre che di alcune ulteriori

Ma i vari progetti elaborati, poco soddisfacenti in relazione al tema in oggetto, non pervennero mai, per lo più a causa di contingenze politiche, a risultati concreti.

IV. La “rivoluzione” del nuovo Titolo V e la mancata revisione del bicameralismo perfetto. Il perdurante *vulnus* in tema di raccordi

1. Le ragioni a favore di una riforma non più procrastinabile dopo il 2001

È nel corso degli anni '90 che assume particolare vivacità quel dibattito, avviatosi nel decennio precedente, avente ad oggetto la necessità di una complessiva riforma del nostro ordinamento istituzionale, con particolare riferimento alla forma di Stato, anche in conseguenza dell'affermarsi di partiti politici regionali che facevano del federalismo – o addirittura della secessione – la loro parola d'ordine.

Si è guardato con un'attenzione maggiore e costante alla questione dei rapporti centro-periferia e delle riforme delle autonomie territoriali, tanto che la realizzazione di disegni definiti, con qualche approssimazione, “federalisti”, è entrata stabilmente a far parte dei programmi politici dei partiti e dei governi.

I maggiori risultati di questa nuova stagione, dopo un percorso piuttosto travagliato, sono stati raggiunti nel corso della XIII legislatura (1996-2001), durante la quale il processo di riforma in senso autonomista, dapprima sviluppatosi sul piano della legislazione ordinaria¹⁰⁷, è culminato poi

proposte formulate a metà anni '90 – è condotta da F. PALERMO, *La seconda Camera federale nelle proposte di riforma. Analisi, valutazioni, conclusioni*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, n. 1, pp. 416 ss.

¹⁰⁶ In generale, la dottrina si è mostrata fortemente critica – oltre che rispetto alle scelte compiute sul piano delle funzioni – soprattutto nei confronti della configurazione del Senato proposta dalla Commissione bicamerale, ben lontano dall'essere una Camera territoriale. In tal senso, in particolare, R. TOSI, *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 1997, n. 6, pp. 993 ss. Cfr. anche A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, cit., p. 3, e ID., *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in www.issirfa.cnr.it/3509,908.html, p. 2.

¹⁰⁷ Ciò è avvenuto con la legge delega n. 59/1997 (c.d. legge Bassanini), ed i relativi decreti attuativi, rispetto ai quali si è parlato di “federalismo amministrativo a Costituzione invariata”, in quanto tali provvedimenti avevano già delineato un disegno radicale di decentramento attraverso un progetto riformatore di orizzonte amplissimo, volto a realizzare un riassetto complessivo delle funzioni e delle connesse risorse, e dell'organizzazione degli apparati pubblici, indispensabile per il rimodernamento delle nostre istituzioni. Oltre che nel contenuto, il processo di riforma previsto dalla legge n. 59 è risultato fortemente innovativo anche nel metodo adottato per attuare il federalismo amministrativo, un metodo fondato sul confronto e la concertazione paritaria tra Governo centrale, Regioni ed enti locali per l'adozione delle decisioni in merito alle funzioni da conferire e alle risorse da trasferire. Fondamentale, in tal senso, è stato il ruolo delle Conferenze permanenti, ed in particolare della Conferenza unificata, indicate come sedi di tale confronto, nell'ambito delle quali raggiungere gli accordi e le intese tra i vari livelli di governo per l'adozione di quegli atti. Per alcune indicazioni sulle riforme Bassanini, cfr.: G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del Convegno, Roma, 9 gennaio 2001, Giuffrè, Milano, 2001; ID., *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Edizioni, Roma, 2002; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, XII ed., Giuffrè, Milano, 2003, pp. 555, 603-604, 611-612; G.C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e*

nella legge cost. n. 1/1999 – di portata limitata, ma per questo certo non trascurabile¹⁰⁸ – e soprattutto nella legge cost. n. 3/2001. Tale intervento, recuperando in larga misura il lavoro prodotto nella prima parte della XIII legislatura dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, e tenendo conto di quanto auspicato dagli organismi rappresentativi degli enti territoriali, ha introdotto «le innovazioni della Carta fondamentale certamente più rilevanti e organiche dal 1948 in poi, che hanno suggellato la stagione delle riforme delle autonomie territoriali, sviluppatasi negli anni '90»¹⁰⁹.

Il nuovo testo costituzionale ha introdotto tutta una serie di elementi «di discontinuità (se non di rottura) rispetto all'esperienza pregressa»¹¹⁰, delineando un orizzonte istituzionale alquanto diverso da quello originariamente stabilito con le norme dall'art. 114 all'art. 133 Cost., che avevano dettato una disciplina in qualche modo “deludente”, e talora addirittura contraddittoria, rispetto al fondamentale art. 5 della Costituzione, così da determinare un ridimensionamento delle potenzialità contenute nel principio del policentrismo autonomistico già sancito in quella norma.

Dopo che la legge cost. n. 1/99 aveva ampliato l'oggetto e alleggerito i limiti della potestà statutaria regionale, la legge cost. n. 3/2001 ha conferito pari dignità istituzionale a tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.)¹¹¹; ha parificato la legge statale e quella regionale, sottoponendo le due fonti ai medesimi limiti (art. 117, primo comma)¹¹²; ha, soprattutto, ribaltato il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, con l'elencazione delle

degli Enti locali, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, pp. 3-6; ID., *Enti locali, come cambia l'autonomia normativa*, in *Amministrazione civile*, 2002, n. 10-11, p. 16; ID., *Federalismo amministrativo e autonomie locali*, in *Europa e mezzogiorno*, Dossier di documentazione comunitaria del Formez, 2001, n. 44, pp. 20-24; F. GAUDIERI, *Dal decentramento al federalismo*, *ivi*, pp. 96, 99-100 e 104-105.

¹⁰⁸ Sulla legge cost. n. 1/99, approvata dalle due Camere a maggioranza dei due terzi in seconda deliberazione, e che ha dettato le disposizioni sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e sull'autonomia statutaria delle Regioni, modificando gli artt. 121, 122, 123 e 126 della Costituzione, v.: A.M. POGGI, *L'autonomia statutaria delle regioni*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003, pp. 63 ss.; C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, *ivi*, pp. 77 ss.; P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 28-30, 46-57, 132-148 e 152-156; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 556-582 e 626-628; S. MANGIAMELI, *Relazione*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo*, cit., pp. 194-195.

¹⁰⁹ G. BERTI e G.C. DE MARTIN, *Presentazione*, *ivi*, p. 5.

¹¹⁰ A. D'ATENA, *Prefazione*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, II ed., p. 2.

¹¹¹ Sul quale si vedano le considerazioni già sviluppate nella nota 5.

¹¹² Risulta fondamentale, a tal proposito, anche il venir meno dell'interesse nazionale come limite all'attività legislativa regionale. Esso, infatti, era divenuto in passato strumento di limitazione dell'autonomia delle Regioni, essendo stato per lo più interpretato in senso estensivo, legittimando invasioni di campo molteplici da parte dello Stato anche in settori tipici del legislatore regionale. Tale elemento, d'altra parte, non può considerarsi soppresso, in virtù dell'art. 5 Cost., che proclama l'unità e l'indivisibilità della Repubblica quale principio fondamentale dell'ordinamento, e del nuovo testo dell'art. 120, secondo comma, che prevede un potere sostitutivo del Governo nazionale nei confronti della Regione e degli enti locali, da esercitare fra l'altro «quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica» della Repubblica.

materie a legislazione esclusiva statale (art. 117, secondo comma) e concorrente (terzo comma), e l'attribuzione alle Regioni di tutte le materie non riservate espressamente alla legge dello Stato (quarto comma), mutuando un tratto tipico degli ordinamenti propriamente federali¹¹³.

Inoltre, la riforma ha limitato la funzione regolamentare statale alle sole materie oggetto di competenza legislativa esclusiva (art. 117, sesto comma); ha attribuito – sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – la potestà amministrativa generale al Comune, cioè al livello di governo più vicino al cittadino (art. 118); ha cancellato i controlli preventivi sia sulle leggi (art. 127)¹¹⁴ che sugli atti amministrativi (abrogando gli artt. 125, primo comma, e 130); ha previsto un'ampia autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, sul versante sia della spesa che dell'entrata (art. 119); ha riconosciuto alle Regioni un ruolo più forte nella produzione e attuazione degli atti normativi comunitari (art. 117, quinto comma), nonché la possibilità di concludere accordi internazionali (art. 117, u.c.).

È evidente, alla luce delle scelte compiute e degli istituti introdotti nell'ordinamento con la svolta compiuta nel 2001, come il legislatore costituzionale si sia ispirato al modello federale, mutuandone alcuni caratteri tipici¹¹⁵.

¹¹³ L'art. 117, quarto comma, Cost., secondo cui «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato», è infatti una disposizione dal tenore analogo a quello, ad esempio, dell'art. 30 della Legge fondamentale tedesca («*Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zu lässt*»), o del X emendamento della Costituzione americana («*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people*»), od ancora dell'art. 3 della Costituzione svizzera («I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione»).

Sul nuovo riparto della potestà legislativa v. G. CARPANI, *La potestà legislativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in Formez, *Autonomia regionale e unità della Repubblica*, Quaderno n. 42, pp. 25 ss.; E. GRIGLIO, *La definizione delle materie nell'art. 117 della Costituzione*, *ivi*, pp. 83 ss.; M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, II ed., pp. 91 ss.

¹¹⁴ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, *ivi*, pp. 147 ss.

¹¹⁵ Per dei tentativi di elaborazione di un presunto modello di Stato federale, basato sul richiamo di quegli elementi ritenuti essenziali per distinguerlo da altre forme di organizzazione del potere (Stato unitario, Stato regionale, etc.), v. tra gli altri: T. GROPPI, *Il federalismo*, Laterza, Bari, 2004, pp. 11-12 e 139; G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 210-211; M. LUCIANI, *A mo' di conclusione: le prospettive di federalismo in Italia*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, CEDAM, Padova, 1997, pp. 215-224. Tali ricostruzioni vengono proposte senza mai eludere – ed anzi evidenziando con forza – l'inevitabile carattere meramente teorico del modello che ne scaturisce, il quale, alla luce della grande varietà di situazioni concrete, non può che risultare tendenziale e quasi ideal-tipico, utile quindi più come parametro di riferimento nell'analisi e nell'interpretazione della multiforme realtà, che come descrizione esattamente corrispondente a casi realmente esistenti. A tal proposito, per un'ampia panoramica dei molti "federalismi", si rimanda alla stessa T. GROPPI, *Il federalismo*, cit., e, in particolare, a A.L. GRIFFITH e K. NERENBERG (a cura di), *Handbook of Federal Countries*, McGill University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2005, in cui sono trattate le esperienze di Argentina, Austria, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Brasile, Canada, Comore, Emirati Arabi Uniti, Etiopia, Germania, India, Malesia, Messico, Micronesia, Nigeria, Pakistan, Russia, St. Kitts and Nevis, Sudafrica, Spagna, Stati Uniti, Svizzera, Venezuela, Jugoslavia. Al contrario, per l'idea "pura" ed originaria di federalismo, il riferimento resta – e

D'altra parte, però, dal complesso degli interventi posti in essere emergono alcuni tratti peculiari del modello italiano di Stato decentrato, legati in particolare alla posizione costituzionale degli enti locali. Da questo punto di vista, l'art 114, primo comma, costituisce la «carta d'identità»¹¹⁶ del nuovo sistema costituzionale delle autonomie territoriali, il cui tratto di fondo è che – a differenza dei sistemi propriamente federali, dove il livello degli enti locali ha rilievo solo come articolazione interna dello Stato membro – nel caso italiano non si assiste alla contrapposizione tra due soli livelli di governo (federale e statale) tra i quali vengono ripartite le funzioni pubbliche (legislative, amministrative e giurisdizionali).

L'art. 114, infatti, pone sullo stesso piano lo Stato sovrano ed una pluralità di enti autonomi, sancendone, in linea di principio, la pari dignità, che emerge anche da norme costituzionali

non potrebbe essere diversamente – il *Federalist*, il testo fondamentale e fondante del pensiero federalista, considerabile non un semplice commento alla Costituzione americana (1787), ma appunto la prima elaborazione della teoria dello Stato federale moderno, di cui proprio gli Stati Uniti costituiscono l'archetipo, avendo i Costituenti di Filadelfia "inventato" quella forma totalmente nuova di organizzazione del potere, basata su una sua separazione "verticale" (A. HAMILTON, T. MADISON, J. JAY, *Il federalista*, traduzione di L. Levi, Il Mulino, Bologna, 1997).

È opportuno segnalare in tale sede anche la crescente difficoltà non solo di definire con certezza il modello di Stato federale, ma anche di distinguerlo dai tradizionali modelli di Stato unitario e regionale. Il carattere sempre meno definito e certo di queste categorie è conseguenza, oltre che della grande diffusione del modello federale e della moltiplicazione delle sue varianti, anche di un secondo processo, sviluppatosi negli ultimi decenni, consistente nell'evoluzione costituzionale verso il pluralismo territoriale degli Stati tradizionalmente unitari. Il radicarsi di tale dinamica, in virtù della quale «il decentramento pare ormai costituire l'elemento caratterizzante dello Stato costituzionale democratico» (T. GROPPI, *Il federalismo*, cit., p. 53), ha determinato una vasta diffusione dell'autonomia e dell'autogoverno delle collettività territoriali, che ha avuto come conseguenza un utilizzo sempre più esteso – e improprio – del termine federalismo, passato a definire qualsiasi assetto organizzativo policentrico nel quale il potere sia diviso su base territoriale, perdendo quella singolarità che lo aveva connotato all'inizio della sua esistenza. Il concetto di autonomia appare sempre più l'elemento unificante delle esperienze federali e di quelle regionali, tra le quali la dottrina ritiene ormai che una differenza ontologica non possa essere rintracciata, non risultando quindi forme di Stato distinte ed inconciliabili. Esse si differenzerebbero solo da un punto di vista quantitativo, nel senso che nello Stato federale il volume di funzioni e gli ambiti di competenza che si riconoscono agli enti autonomi sarebbe più significativo di quello riscontrabile negli Stati regionali, ma anche questa è una regola solo tendenziale. Forse l'unico elemento – peraltro meramente formale – utile a tracciare una qualche demarcazione, potrebbe essere quello consistente nel fatto che gli enti territoriali siano o meno qualificati costituzionalmente come Stati. In tal senso potrebbe ritenersi ancora attuale proprio il *Federalist*, nel quale è per la prima volta formulata la definizione di "federazione", come «associazione di due o più Stati in un unico Stato» (Hamilton), che identifica la novità delle istituzioni federali nel carattere statale sia dell'Unione sia dei suoi membri, configurando lo Stato federale come Stato composto o Stato di Stati. In ogni caso, alla luce di quanto detto, si può affermare che non esiste un modello universale di federalismo, in quanto questo si presenta in molteplici forme e dimensioni. Sulla dubbia distinzione tra Stato federale e Stato regionale v., più approfonditamente: M. LUCIANI, *A mo' di conclusione*, cit., pp. 224 ss.; M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in G. Rolla (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 33 ss.; G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *op. cit.*, pp. 229-231. Una completa disamina delle vicende storico-istituzionali degli Stati federali e regionali in Europa è contenuta in A. TRUINI, *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, vol. I, *Principi e modelli*, CEDAM, Padova, 2003.

¹¹⁶ M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, II ed., p. 42.

successive, e ponendosi in continuità con lo stesso art. 5, il quale non distingue fra le diverse autonomie locali riconosciute e promosse dalla Repubblica¹¹⁷.

Ne emerge, così, un sistema policentrico, nel quale allo Stato – unico ente sovrano e titolare in via esclusiva del potere costituente e della funzione giurisdizionale – si affiancano “altri centri”: in particolare, la Regione, ente a competenza generale per la legislazione, ed il Comune, ente a competenza generale per l'amministrazione sulla base del principio di sussidiarietà.

Comunque, al di là di definizioni e distinzioni in categorie inevitabilmente sempre approssimative e tendenziali, è certo che la riforma abbia prodotto un'evoluzione nel senso di un forte incremento del livello di autonomia, destinato, a sua volta, a far crescere esponenzialmente la potenzialità di differenziazione del sistema¹¹⁸. Con una rivoluzione culturale, ancor prima che istituzionale, la legge cost. 3/2001 ha profondamente mutato il disegno originario della forma di Stato delineato dal Costituente repubblicano, ed ha rimodulato lo Stato regionale quale si era venuto concretizzando attraverso quel lungo processo iniziato nel 1970, introducendo innovazioni «di dimensioni tali da comportare l'instaurazione di un vero e proprio nuovo ordinamento»¹¹⁹, e da

¹¹⁷ Secondo F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, n. 3, pp. 841-843, lo stesso art. 5 non reggerebbe alla lettura congiunta con il nuovo Titolo V, e dovrebbe essere riletto proprio alla luce delle novità costituzionali, con particolare riferimento al primo comma dell'art. 114. Infatti, il dato strutturale che fa dei diversi livelli di governo elementi costitutivi, a pari dignità, dell'unico ordinamento repubblicano, apparirebbe di una forza decisamente maggiore rispetto alla formulazione – ormai obsoleta – relativa al “riconoscimento” ed alla “promozione” della posizione di autonomia. Una interpretazione, questa, che appare eccessiva a chi scrive, ritenendosi che il principio dell'art. 5 – fino al 2001 decisamente frustrato nelle sue potenzialità – sia stato finalmente portato alle sue naturali conseguenze, e risulti ora, dopo il superamento di quella discrasia interna alla Costituzione, in perfetta armonia con il nuovo Titolo V. In tal senso anche C. DECARO, *Il Parlamento nella Repubblica delle autonomie (venti anni di Parlamento riformatore)*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 14, Seminario 2003, Giappichelli, Torino, 2004, p. 107, secondo la quale «la riforma del Titolo V, pur nella incompletezza e necessità di ulteriori aggiustamenti, costituisce una riscoperta e un ritrovamento dei principi dell'art. 5 Cost.».

¹¹⁸ A tal proposito, va segnalato anche un altro elemento della riforma potenzialmente assai innovativo, riguardante il riconoscimento della possibilità per singole Regioni ordinarie di ottenere uno *status* peculiare, ampliando la sfera delle proprie competenze. È l'art. 116, terzo comma, Cost., a prevedere che, in determinati ambiti materiali (tutti quelli concorrenti ed alcuni di quelli riservati allo Stato), ad altre Regioni oltre a quelle speciali, potranno essere attribuite, con un procedimento concertato che coinvolga tutti i livelli di governo (cioè attraverso un'iniziativa assunta dalla stessa Regione, sentiti gli enti locali, per una legge che dovrà essere «approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata»), «forme e condizioni particolari di autonomia», prefigurando un “regionalismo ordinario differenziato”, quindi una sorta di terza categoria di Regioni accanto a quelle ordinarie e speciali (cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, II ed., pp. 55 ss.).

¹¹⁹ F. PIZZETTI, *Intervento*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo*, cit., p. 245. Si è parlato, a tal proposito, di «trasformazione di un sistema monista in quello che si potrebbe qualificare Stato arcipelago, caratterizzato da un'ottica policentrica e informata a principi e criteri (talora) “rivoluzionari”, come quello della sussidiarietà». Così G.C. DE MARTIN, *Introduzione. Quali autonomie e quale unità della Repubblica*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., p. 16.

imporre, pertanto, «un ripensamento complessivo dell'intero sistema dei rapporti tra gli enti territoriali»¹²⁰.

Così, dopo tanti anni di dibattito e di tentativi falliti di revisioni costituzionali miranti a rafforzare le autonomie regionali e locali (oltre che a trovare soluzioni nuove in tema di forma di governo, di bicameralismo, di organizzazione del potere giudiziario e della Corte costituzionale), questo profondo intervento riformatore ha finalmente rappresentato un concreto passo in avanti verso la costruzione di una "via italiana al federalismo", benché si tratti solo di una tappa – pur fondamentale – di un processo *in fieri*, ancora ben lontano dall'approdo, come dimostrano i limiti, le incongruenze ed i veri e propri "vuoti" che il nuovo testo costituzionale presenta, e che rendono quindi necessari ed auspicabili ulteriori interventi per avvicinarsi ancor più all'obiettivo di una vera e radicata "democrazia delle autonomie".

Evidente è, a tal proposito, proprio il permanere di una delle più gravi insufficienze del nostro ordinamento costituzionale, cioè l'inadeguatezza delle istituzioni di raccordo tra centro e periferia: continuano infatti a mancare strutture di "dialogo" e sedi di concertazione che soddisfino le esigenze di cooperazione tra i vari livelli di governo, profilo cruciale in un contesto di marcato pluralismo territoriale, data la complessità propria degli ordinamenti composti.

L'assenza di un'organica disciplina costituzionale dei raccordi – già valutata in modo fortemente negativo in relazione al vecchio Titolo V, quindi nell'ambito del così diverso assetto istituzionale precedente – diviene, ora, ancor più grave all'interno del nuovo ordinamento, le cui caratteristiche ne hanno senza dubbio acuito la necessità, rendendo assolutamente imprescindibili strumenti capaci di realizzare più intense ed efficaci forme di collaborazione tra lo Stato e le autonomie territoriali così ampiamente valorizzate.

In particolare, le novità introdotte nel 2001 hanno determinato il definitivo e generalizzato radicamento dell'ipotesi della creazione di un organo che rappresenti, al centro del sistema costituzionale, gli interessi della Repubblica considerata nelle sue articolazioni territoriali, e condizioni con la propria attività l'intero assetto dei rapporti tra i livelli di governo.

La consapevolezza dell'importanza di riconoscere agli enti territoriali infrastatali il diritto di partecipare, in forma istituzionalizzata, alle decisioni democratiche centrali che li riguardano, sembrerebbe essere ormai pervenuta – anche nel mondo istituzionale – ad uno stadio di maturazione mai raggiunto in passato.

¹²⁰ A. D'ATENA, *Intervento*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo*, cit., p. 303 (corsivo aggiunto).

Tale istanza è stata fatta propria dalla gran parte della dottrina, che ha individuato nella mancata riforma del bicameralismo in senso territoriale, al fine di garantire una efficace integrazione politica a livello legislativo, «la più vistosa ed ingiustificata lacuna della riforma del Titolo V»¹²¹.

Così, ancor più vivace è divenuto, in questi anni, il dibattito sul tema della revisione del nostro bicameralismo perfetto, già a più riprese emerso in passato, ma ora investito di una valenza diversa, date le molteplici implicazioni che esso avrebbe nel nuovo scenario.

Nell'attuale fase (successiva al 2001), infatti, pur continuando a ritenersi – in continuità con i decenni precedenti – che «la priorità delle priorità»¹²², l'obiettivo minimo irrinunciabile, sia il superamento della parità funzionale tra le due Camere, con particolare riferimento al rapporto fiduciario con il Governo, tale istanza si è definitivamente ed inestricabilmente intrecciata con la questione dell'assorbimento entro il circuito parlamentare della rappresentanza territoriale, anche perché soddisfare la seconda esigenza comporterebbe, verosimilmente, il contestuale raggiungimento altresì del primo obiettivo, senza peraltro che ciò provochi il venir meno delle ragioni e delle garanzie alla base della scelta del bicameralismo¹²³.

Da questo punto di vista, la riforma del Titolo V può considerarsi un vero e proprio spartiacque (anche) rispetto a quel lungo e controverso cammino, riguardante il dibattito sulla riforma del Parlamento, che ha subito quasi una mutazione qualitativa dopo il 2001, con riferimento a fondamenti, giustificazioni e ragioni a sostegno, nonché relativamente alla loro ormai generalizzata condivisione.

Sembrano, infatti, ormai definitivamente cadute le principali obiezioni – a volte non completamente infondate – che, soprattutto nel corso degli anni '80, venivano opposte all'ipotesi di evoluzione in senso territoriale della seconda Camera.

Non sono, ad esempio, ormai più valide le argomentazioni fondate sull'incompatibilità di un organo di questo tipo con uno Stato non concepito, né sviluppatosi nel corso del tempo, come uno Stato federale.

¹²¹ L. ANTONINI, *Brevi note sul progetto di una seconda Camera territoriale: soluzioni di compromesso per evitare il "suicidio" dei senatori*, in www.federalismi.it, 26 giugno 2003, p. 1.

¹²² C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.carlofusaro.it, 06/02/2008, p. 20.

¹²³ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2003, n. 3, p. 119, secondo il quale «sotto un aspetto diverso, le camere territoriali possono assolvere anche a quel compito di riflessione, di perfezionamento politico e tecnico, ed eventualmente a quella missione di temperamento (...) o addirittura di conservazione, che stanno tra le origini e le ragioni del bicameralismo come fenomeno più generale: la natura "procedimentale" del bicameralismo (...) non verrebbe meno nel caso di una camera a struttura territoriale».

Anzi, proprio quelle obiezioni sembrano oggi avvalorare la tesi della necessità di un Senato territoriale, essendo state soddisfatte le condizioni che da più parti erano considerate imprescindibili presupposti e obbligatori adempimenti preliminari al fine di sanare i contrasti e le incoerenze che una riforma del bicameralismo secondo quelle direttrici avrebbe creato nel vecchio ordinamento.

Si riteneva, infatti, che la regionalizzazione di uno dei due rami del Parlamento, affinché non risultasse priva di rilievo, dovesse essere inevitabilmente preceduta da più ampie modifiche del sistema istituzionale complessivo e, in particolare, si dovesse inquadrare in una visione di profonda trasformazione della forma di Stato e del ruolo delle Regioni, a pena di tradursi in un depotenziamento della legittimazione stessa e in una sostanziale marginalizzazione della seconda Camera, che sarebbe rimasta costretta nei limiti angusti delle competenze regionali¹²⁴.

Questi argomenti non sono oggi più sostenibili, proprio in quanto tutto ciò che essi prospettavano è, nel frattempo, effettivamente avvenuto, e lo dimostra il fatto che non è più ritenuta, come in passato, una «forzatura»¹²⁵ l'assimilazione dell'articolazione dello Stato italiano a quella di uno Stato federale.

Ma le ragioni che nel nuovo quadro costituzionale rendono tale passo ormai non più procrastinabile sono davvero molteplici.

Anzitutto, è il dato comparato a suggerire una trasformazione del Parlamento nel senso indicato, dal momento che tutti gli Stati federali – e, ribadiamo, l'accostamento a tale modello non è più affatto improprio dopo la riforma del Titolo V – prevedono, oltre ad un riparto “verticale” delle competenze, anche la presenza, accanto ad una Camera politica, rappresentativa dell'intera comunità nazionale, di una seconda Camera che si giustifica per il collegamento con gli enti costitutivi della federazione, i quali attraverso di essa esprimono anche i propri interessi particolari e possono prendere parte all'esercizio delle funzioni centrali¹²⁶.

¹²⁴ Cfr., tra gli altri, F. PIZZETTI, *Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi*, in *Le Regioni*, 1984, n. 2, pp. 246 e 251. A ciò si collegava anche un'altra obiezione, relativa all'ipotesi dell'elezione indiretta, che – al di là delle molte varianti possibili – dovrebbe caratterizzare una Camera che voglia davvero “provare” ad essere territoriale e non politica (v. *amplius infra*, cap. V, § 1.2). Proprio in virtù dei rilievi sopra esposti, si riteneva che la rappresentatività di un Senato composto da membri di secondo grado sarebbe risultata sminuita, e l'organo sostanzialmente delegittimato, così da perdere prestigio rispetto alla Camera dei deputati eletta a suffragio universale e diretto, salvo, appunto, che la sua istituzione si fosse inserita in un processo di riforma dello Stato di carattere generale, tale da avvicinare l'Italia ai modelli federali (*ivi*, pp. 247-248).

¹²⁵ G. NIZZERO, *Riforma del Parlamento e Senato delle regioni*, in *Regione e governo locale*, 1989, n. 5-6, p. 40.

¹²⁶ Per alcune considerazioni sui due tipi di rappresentanza – politica e territoriale – in ambito parlamentare, si veda F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, n. 4, pp. 1003 ss. L'autore afferma, tra l'altro, che «una Camera delle autonomie (...) non dovrebbe rappresentare i cittadini in ragione delle loro idee politiche», cioè «in quanto componenti di una parte politica del paese, bensì in quanto componenti di una parte territoriale del paese stesso».

La dottrina tende, pertanto, a considerare una seconda Camera di questo tipo un carattere essenziale, qualificante ed imprescindibile della forma di Stato federale¹²⁷, ritenendola peraltro un elemento coerente altresì con lo Stato regionale e, più in generale, con tutti quegli ordinamenti che mirino ad una configurazione basata su un ampio decentramento, quindi su un ruolo di primo piano degli enti periferici.

Ciò è dimostrato dalla circostanza che anche in altri Paesi in cui vi è stato, o è in corso, un mutamento della forma di Stato in senso tendenzialmente federale – Spagna¹²⁸, Belgio¹²⁹, Gran

¹²⁷ Cfr. T. GROPPÌ, *Il federalismo*, cit., p. 122; T.E. FROSINI, *Federalismo e bicameralismo*, in *www.federalismi.it*, 2 dicembre 2003, p. 1; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Bari, 2006, pp. 97-98; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, VI ed., Vol. I, CEDAM, Padova, 2004, p. 406; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, n. 2, p. 220, secondo il quale quello federale è «l'unico tipo di Stato nel quale il bicameralismo sembri essere (...) necessario per definizione», proprio al fine di dare rappresentanza agli Stati membri; R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, n. 5, pp. 1365 ss., dalla cui analisi emerge come l'esistenza di una seconda Camera espressa dagli Stati membri sia un carattere genetico degli Stati federali, legato cioè alle dinamiche stesse della loro formazione; G. IOVINELLA, *Il sistema delle Conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia. Note sui raccordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, in *Nuova rassegna*, 2005, n. 5, p. 541, secondo cui tale elemento costituirebbe addirittura «la caratteristica fondamentale dell'ordinamento costituzionale degli Stati federali» (corsivo aggiunto); C. DECARO, *I bicameralismi nell'Unione europea*, in Id. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008, p. 14, secondo la quale «lo spirito stesso del federalismo non avrebbe ragion d'essere e risulterebbe snaturato e contraddittorio, qualora il sistema fosse privo di una Camera di rappresentanza dei partners statuali che entrano a formare lo Stato composito paritariamente, o almeno in forma equilibrata, sì da evitare macroscopiche sperequazioni rappresentative e, pertanto, anche scompensi di carattere politico che deteriorino la convivenza federativa». Va segnalato che dottrina altrettanto autorevole – sia pur minoritaria – ritiene, al contrario, che non vi sia un legame naturale e biunivoco tra Stati federali e seconde Camere territoriali. In tal senso: M. LUCIANI, *A mo' di conclusione*, cit., p. 223; B. CARAVITA DI TORITTO, *Federalismo, federalismi, Stato federale*, in *www.federalismi.it*, 17 novembre 2005, p. 10, che ritiene che «la presenza di una seconda Camera rappresentativa delle istanze substatuali sia elemento solo tendenziale, ma non costitutivo degli Stati federali», concetto ribadito anche in altra sede (ID., *Le sedi della concertazione*, *ivi*, 29 novembre 2006, p. 2), dove l'autore afferma che «la costruzione di un Senato federale non è condizione né necessaria, né sufficiente per il buon funzionamento del modello federale»; R.L. WATTS, *Federal second chambers compared*, *ivi*, p. 2, secondo il quale anche se la maggior parte delle federazioni hanno un bicameralismo di questo tipo, poiché ne esistono alcune – Emirati Arabi Uniti, Venezuela, Comore, Micronesia, Saint Kitts e Nevis, nonché il Pakistan prima della secessione del Bangladesh – con Parlamenti unicamerale, «it is inappropriate to regard a bicameral federal legislature as a definitive characteristic of federations».

¹²⁸ Sul tema della riforma del Senato spagnolo v.: S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., pp. 90-91; C.L. KUSTERMAN, *Il Senato spagnolo, camera di rappresentanza territoriale di uno Stato regionale-autonomistico prefederale. Spunti per la riforma del bicameralismo italiano*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, p. 260; F. PALERMO, *La riforma degli «altri Senati». I casi di Germania e Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 3, pp. 561 ss.; J.M. CASTELLÁ ANDREU, *The Spanish Senate after 28 years of constitutional experience. Proposado for reform*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 859 ss.

¹²⁹ Sul tema della riforma del Senato belga v.: S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., pp. 80 ss.; T. GROPPÌ, *Il federalismo*, cit., pp. 31-32; C. LOMBARDI, *La seconda Camera nel Belgio federale*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, pp. 212 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Il Senato in Belgio e Francia*, in *www.devolutionclub.it*; F. DELPÉRÉE, *The Belgian Senate*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp. 697 ss.

Bretagna¹³⁰ – ed in cui la presenza degli enti territoriali in Parlamento è debole o nulla, la trasformazione della seconda Camera in una vera e propria Camera federale è rivendicata con forza, essendo da molti considerato il passo decisivo per portare a compimento quei processi¹³¹.

Dunque, la trasformazione del Senato in senso federale risulterebbe senza dubbio coerente con la più generale mutazione del nostro ordinamento per come fin qui realizzata, ed anzi si ritiene costituisca il naturale ed ineludibile ulteriore snodo di quel percorso, decisivo per il suo completamento – o quantomeno avanzamento – ed affinché l'ordinamento stesso pervenga ad una maggiore consapevolezza di sé.

I fondamentali principi del nuovo Titolo V rendono indispensabile una sede istituzionale – e la conclusione cui si è giunti nel capitolo II è che le Conferenze non risultano intrinsecamente idonee a tal fine – nella quale le decisioni più importanti per il sistema nel suo complesso vengano assunte assieme da Stato e autonomie, attraverso una effettiva partecipazione di queste ultime al procedimento legislativo, come del resto da esse stesse richiesto con forza, alla luce delle serie difficoltà che da sempre caratterizzano il “dialogo” con il Parlamento¹³².

¹³⁰ Sulla riforma della *House of Lords* v. in particolare A. TORRE, In praise of the House of Lords. *Riflessioni sulle prospettive di riforma della seconda Camera britannica*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., pp. 43 ss., che ripercorre il lungo dibattito sul tema, fino all'approvazione della mozione parlamentare del 2007. Nella stessa pubblicazione si vedano anche i contributi di: E. GIANFRANCESCO, *La riforma della House of Lords: uno stretto sentiero tra molteplici paradossi costituzionali*, pp. 149 ss.; R. FERRARI ZUBINI, *La difficoltà del cambiamento*, pp. 160-161, che esprime un forte pessimismo sulla realizzazione della riforma; G. RIZZONI, *La House of Lords dal premoderno al postmoderno: quali indicazioni per il bicameralismo italiano?*, pp. 163 ss. Si rinvia, inoltre, anche a P. BERNO, *Il sistema britannico: le autonomie locali in Parlamento*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, pp. 267 ss., e a M. RUSSELL, *The British House of Lords: a tale of adaptation and resilience*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp. 65 ss. Più in generale, sulla profonda evoluzione dell'ordinamento britannico nell'ultimo decennio, attraverso il processo di *devolution*, v. C. DECARO (a cura di), *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, Luiss University Press, Roma, 2005.

¹³¹ Tale connessione fattuale tra federalizzazione dello Stato e territorializzazione della seconda Camera può considerarsi una manifestazione del rapporto che, più in generale, intercorre tra forma di Stato e Camera alta, e che vede quest'ultima essere particolarmente reattiva alle metamorfosi delle concezioni statuali, rispecchiandone tendenzialmente le evoluzioni e rivelandosi, quindi, «una tra le più sensibili casse di risonanza del mutamento della forma di Stato» (cfr. C. DECARO, *I bicameralismi nell'Unione europea*, cit., pp. 30-32. Così anche A. TORRE, *op. cit.*, p. 43). Tale stretto legame sarebbe alla base, tra l'altro, nel XIX, XX ed anche in questo primo scorcio di XXI secolo, di quella «costante costituzionale» consistente nel «mettere in discussione (l'esistenza e) la configurazione delle cd. Camere alte» (cfr. R. FERRARI ZUBINI, *op. cit.*, p. 159), con la conseguente mutevolezza che storicamente le ha caratterizzate, a differenza di quanto accaduto, invece, per le Camere basse, le quali, affondando le loro radici «nel principio ormai sacralizzato della rappresentanza popolare diretta», esprimono «il momento della definitività e dell'immutabilità» (C. DECARO, *I bicameralismi nell'Unione europea*, cit., pp. 30-32).

¹³² Cfr. N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento: la mancata adozione di metodi della legislazione adeguati alle esigenze delle autonomie (e le sue conseguenze nefaste sull'attuazione del Titolo V Cost.)*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli, Roma, 2009, pp. 98-100, il quale sottolinea come «i regolamenti parlamentari del 1971, ancorché concepiti pressoché in contemporanea con l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario – o forse proprio per questo, essendo stati stesi quando l'esperienza regionale non era ancora praticata sull'intero territorio nazionale – non prevedono specifici momenti di coinvolgimento diretto e obbligatorio delle autonomie regionali (e tanto meno delle altre autonomie territoriali), né all'interno del procedimento legislativo

Introdurre una effettiva dinamica di questo tipo andrebbe a risolvere molti dei problemi legati sia all'attuazione – tuttora decisamente parziale – della riforma, sia al corretto funzionamento del sistema da essa disegnato.

Tale ineludibile necessità è anzitutto emersa, infatti, già all'indomani della riforma, sotto lo specifico profilo della gestione della sua attuazione, rivelatosi di fatto particolarmente problematico proprio per l'assenza di una sede idonea a garantire lo sviluppo di un auspicabile, ed auspicato, percorso concertato tra Stato e autonomie territoriali, che portasse ad una condivisione delle scelte attuative.

Alla carenza si è faticosamente cercato di sopperire con strumenti alternativi, come la “Cabina di regia”¹³³ e il protocollo d'intesa del 2002¹³⁴, che, anche in virtù di contingenze politiche, hanno prodotto risultati decisamente deludenti proprio dal punto di vista operativo, disattendendo gli iniziali incoraggianti propositi.

Tali circostanze hanno fortemente condizionato la gestione e l'efficacia della riforma, ed inoltre, sommandosi alla oggettiva problematicità connaturata ad alcune scelte del legislatore costituzionale del 2001, hanno provocato gravi conseguenze sulla funzionalità del sistema, come emerso con evidenza sotto il profilo dell'esercizio della potestà legislativa da parte di Stato e Regioni.

Infatti, la “federalizzazione” del Parlamento dovrebbe contribuire, in primo luogo, a rendere meno drammatico il problema dei «confini (labili) di un sistema di riparto della competenza

(...), né al di fuori di esso». Ciò è dimostrato dal fatto che per ottenere il parere delle Regioni si ricorre alle formule procedurali in uso per i rappresentanti di interessi (audizioni formali o nell'ambito di indagini conoscitive). Di qui l'assoluta necessità di adeguare i regolamenti (anche) ad una forma di Stato ormai profondamente mutata in senso autonomistico.

¹³³ La “Cabina di regia” è stata istituita – rimandandone la formalizzazione ad un successivo d.P.C.M. che avrebbe dovuto trasformarla in Osservatorio permanente per l'attuazione del Titolo V – dall'accordo adottato in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni il 29 novembre 2001, proprio al fine di cercare di creare un clima di condivisione attorno all'attuazione del nuovo Titolo V, attraverso la sistematica discussione dei temi ad esso relativi, ed il monitoraggio sulla legislazione vigente e su quella *in itinere* di iniziativa governativa, per formulare congiuntamente eventuali modifiche. Dopo aver svolto una costante attività di dialogo, nell'aprile 2002 ha cessato di funzionare.

¹³⁴ Il protocollo di intesa sottoscritto nel maggio 2002 tra Stato, Regioni ed enti locali nell'ambito della Conferenza unificata, sanciva l'impegno a che gli atti attuativi della riforma dovessero essere frutto di una effettiva condivisione da parte di tutti i livelli di governo. Quanto stabilito è rimasto però totalmente sulla carta, visto che non si è mai dato vita ad una sede di concertazione, venendo a mancare una volontà politica unitaria, ed emergendo piuttosto, da parte della nuova maggioranza di governo, la prospettiva di realizzare una nuova ed ancor più ampia riforma costituzionale (v. G.C. DE MARTIN, *Il problema dello sviluppo dell'autonomia nella Repubblica*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), *Il «gioco» della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, Donzelli, Roma, 2007, p. 85).

legislativa per materia così ontologicamente incerto»¹³⁵, definendolo in modo più chiaro e flessibilizzando il principio di rigida separazione.

Molte sono infatti le aree di incerta attribuzione, anzitutto con riferimento a quelle materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.) aventi carattere “trasversale”, che si prestano, cioè, a tagliare tutte le materie, investendo così anche quelle di competenza delle Regioni¹³⁶.

A ciò si aggiunga, poi, quel modello di competenza ripartita fondato sulla distinzione tra normativa di principio, riservata allo Stato, e normativa di dettaglio, propria della Regione (art. 117, terzo comma), che è oggettivamente problematico e presenta notevoli limiti. La distinzione tra principio e dettaglio non è, infatti, una distinzione netta, e diventa estremamente difficile definire un confine chiaro, con il conseguente rischio, quindi, di invasività della legislazione statale, come ha già dimostrato la prassi del regionalismo italiano anteriore alla riforma del Titolo V, che ha visto l'autonomia legislativa regionale compressa dalle concrete scelte del Parlamento nazionale¹³⁷.

¹³⁵ G. CARPANI, *Introduzione*, in Formez, *op. cit.*, p. 21.

¹³⁶ È il caso, tra le altre, della “tutela della concorrenza” (lett. e), della “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (lett. s), della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (lett. m). Più che di vere e proprie materie, si tratta di finalità, di valori da tutelare, che hanno l’intrinseca attitudine ad invadere ambiti regionali, con il conseguente rischio di ledere le competenze della Regione. Sul tema si vedano alcune pronunce della Corte costituzionale, tra cui le sentt. nn. 282 e 407/2002.

¹³⁷ Per la verità, la forte limitazione della potestà legislativa regionale è derivata in passato non solo dall’incerta delimitazione delle materie, ma da una molteplicità di fattori, tra cui i numerosissimi vincoli imposti al legislatore regionale: si pensi, in particolare all’interesse nazionale (v. nota 112), che una giurisprudenza costituzionale spesso «matrigna» (C. DECARO, *Parlamenti e devolution tra Italia e Gran Bretagna: una introduzione*, in Id. (a cura di), *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, cit., p. 6) ha utilizzato come titolo giustificativo di interventi statali di dettaglio nelle materie regionali; questi interventi, insieme alla riserva statale per i rapporti internazionali e comunitari estesa alle materie di competenza regionale (afferzata dalla legislazione statale e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale), hanno portato alla espropriazione di interi settori di competenza delle Regioni; a tali elementi si aggiunga, poi, anche il carattere preventivo e puntuale dei controlli statali sull’attività legislativa regionale che, sommandosi con i ritardi accumulati dalla Corte costituzionale, ha paralizzato per anni le leggi regionali oggetto di ricorso governativo. Già nelle prime ipotesi di regionalizzazione di uno dei due rami del Parlamento, elaborate in dottrina nel corso degli anni ’70 e primi anni ’80, una delle principali ragioni a sostegno di tale obiettivo era proprio quella di «contenere i fenomeni di invadenza del legislatore nazionale che, invece di stabilire *principi fondamentali*», aveva «sopraffatto i legislatori regionali con leggi minute, scoordinate, paralizzanti» (A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 1981, n. 3, p. 55). Ancor più dure ed incisive le parole di N. OCCHIOCUPO, *La Camera delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1975, che riteneva «imprescindibilmente essenziale» la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni, tra l’altro proprio per assicurare «la partecipazione istituzionalizzata delle Regioni alla elaborazione ed alla determinazione (...) della legislazione in tutta la “materia regionale”, al fine di evitare che, sotto l’usbergo della salvaguardia dell’“interesse nazionale”, le Regioni (fossero) sostanzialmente “spogliate”, “espropriate” o “scorporate” (...) delle proprie competenze» (pp. 66-67), anche a causa dell’«atteggiamento “antiregionalista” della Corte costituzionale», dell’«inerzia del Parlamento» e della «carezza del controllo del Presidente della Repubblica sui decreti in materia regionale» (pp. 20-21).

Tali profonde problematiche, unite alla mancanza di validi strumenti attuativi, si sono inevitabilmente tradotte in una grande conflittualità tra Stato e Regioni, prodotta soprattutto dall'adozione di leggi statali tutt'altro che attente alla tutela delle competenze regionali e locali.

Ciò ha fatto sì che la Corte costituzionale impropriamente assumesse – suo malgrado – un ruolo di primo piano nel guidare l'applicazione e la concretizzazione della riforma, per di più costretta, proprio a causa dei vistosi limiti del dato normativo, a risolvere molte controversie costituzionali attraverso una giurisprudenza particolarmente creativa¹³⁸, come emerso soprattutto nella sent. n. 303/2003, con la quale si è data una lettura flessibile del sistema del riparto delle competenze, sicuramente in revisione del disposto costituzionale¹³⁹.

¹³⁸ Cfr. la conferenza stampa del Presidente della Corte Gustavo Zagrebelsky, tenutasi il 2 aprile 2004 (consultabile in www.cortecostituzionale.it), in cui si afferma che la Corte «è stata chiamata a una funzione di supplenza non richiesta e non gradita per la quale la Consulta non dispone di strumenti necessari», non essendo «un organo legislativo».

¹³⁹ Relativa alla c.d. "legge obiettivo", n. 443/2001, si tratta di una delle pronunce più rilevanti dopo la riforma del Titolo V, in quanto ha rappresentato un vero e proprio spartiacque nella definizione dei criteri di allocazione delle competenze di Stato e Regioni, portando taluno a ravvisarvi «bagliori di potere costituente» (così A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in www.forumcostituzionale.it). Per ulteriori considerazioni su tale sentenza si rimanda anche agli interventi di A. ANZON, *Flessibilità nell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, tutti reperibili in www.forumcostituzionale.it.

¹³⁹ La sentenza tenta di rispondere ai problemi legati ai limiti della distribuzione delle competenze legislative, che la riforma ha improntato ad un grado accentuato di rigidità, andando a restringere la possibilità di intervento del legislatore nazionale a tutela di esigenze unitarie a singoli schemi predeterminati e prefissati, senza prevedere esplicitamente alcuna clausola di flessibilità di tipo generale che consenta di affrontare i casi in cui tali interessi ed esigenze possono richiedere di essere tempestivamente ed adeguatamente soddisfatti. Il congegno utile a tal fine è individuato dalla Corte nel principio di sussidiarietà ("verticale"), che l'art. 118 configura come un meccanismo dinamico per l'allocazione delle funzioni amministrative presso i diversi livelli di governo. Per la Corte, invece, nel momento in cui la sua applicazione porta, per esigenze di esercizio unitario, all'attribuzione di determinate funzioni amministrative allo Stato, questa allocazione «non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere ad un compito siffatto». In altre parole, l'esercizio unitario delle funzioni amministrative postula necessariamente una disciplina altrettanto unitaria, ed in tal modo la sussidiarietà, attraverso il principio di legalità, passa anche al piano delle competenze legislative. Con la sentenza 303 viene sostanzialmente "inventato" un nuovo tipo di legge, non previsto in Costituzione, e la sussidiarietà verticale diventa «il grimaldello che fa breccia nella rigida contrapposizione tra materie statali e regionali e che apre l'elenco dell'art. 117, secondo comma» (così F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in www.forumcostituzionale.it).

Va però sottolineato che, secondo la Corte, affinché la sussidiarietà non diventi lo strumento per sovvertire la rigidità della Costituzione, la deroga ivi prevista rispetto al normale riparto delle competenze legislative, sarà giustificata solo a condizione che «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» e, soprattutto, che «sia oggetto di accordo stipulato con la Regione interessata». La Corte afferma così una «concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza», in base alla quale l'ampliamento della potestà legislativa statale deve esplicitarsi in una «disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività

Tale attività impropriamente svolta dal giudice delle leggi non avrebbe avuto ragion d'essere laddove vi fosse stata una sede istituzionale di dialogo e di mediazione politica, nell'ambito della quale interpretare il nuovo testo costituzionale e comporre preventivamente le diverse istanze e i diversi interessi statali e regionali, mitigando l'eccessiva rigidità dei criteri di ripartizione delle competenze.

Oltre al problema "qualitativo" del carattere inappropriato del soggetto chiamato a guidare l'attuazione della riforma, tale circostanza ha ovviamente anche significato il sorgere di un contenzioso quantitativamente molto ingente tra Stato e Regioni dopo il 2001 – a dimostrazione, tra l'altro, dei già rilevati limiti del sistema delle Conferenze sotto questo profilo – con tutti i problemi di complessiva funzionalità del sistema che ne sono derivati.

Ferma restando la necessità di una risistemazione ed una chiarificazione delle competenze che riduca le ambiguità attualmente presenti¹⁴⁰, una Camera territoriale, dunque, permettendo alle autonomie di tutelarsi dai rischi di una legislazione centrale invasiva delle loro sfere di competenza, grazie alla tendenziale eliminazione *ab origine* di contrasti tra centro e periferia, mediati *ex ante* in tale sede politica, eviterebbe la loro sistematica giurisdizionalizzazione di fronte all'organo di giustizia costituzionale, avendo, come ulteriore effetto virtuoso, quello di contrastare tale cospicuo contenzioso¹⁴¹.

concertative e di coordinamento», ossia, appunto, «le intese che devono essere condotte in base al principio di lealtà». Pertanto, l'intesa – frutto di una valutazione concordata tra Stato e Regioni in ordine alla sussistenza delle esigenze unitarie che giustificano l'assunzione a livello centrale di funzioni che in linea di principio spetterebbero alle Regioni – diviene condizione indispensabile per tale attrazione. Sembrerebbe così profilarsi un modello, improntato ad una logica di flessibilità e dinamismo, in cui i meccanismi di negoziazione consensuale assumono un ruolo determinante nella distribuzione delle competenze delineate dalla Costituzione. Sul crescente ruolo che i meccanismi negoziali sono destinati ad assumere nella distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo, cfr. le considerazioni di L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003, n. 5, pag. 691 ss. Altro esempio di questa giurisprudenza particolarmente innovativa con riferimento al riparto per materie di cui all'art. 117 Cost., può essere fornito dall'interpretazione del quarto comma della norma, di cui è stato decisamente ridimensionato il dato testuale, ritenendosi che la ricostruzione delle materie innominate non fosse effettuabile a priori. Nella sentenza n. 370/2003 la Corte ha infatti affermato «l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione». In tal modo, con riferimento all'operatività della clausola di residualità, la Corte ha respinto l'assunto per cui è automaticamente regionale ogni ambito materiale non enumerato, affermando, dunque, la non esaustività dei due elenchi di materie.

¹⁴⁰ Infatti, oltre ai rilievi già messi in luce, e di cui si è occupata la Corte costituzionale, non può non rilevarsi, guardando ai due elenchi, anche il fatto che una certa approssimazione ha presieduto all'individuazione delle "voci" mediante cui sono identificati gli ambiti di competenza, come testimoniato sia da alcuni "vuoti" nelle competenze statali, sia da altre evidenti sviste di segno opposto, tra cui la presenza in entrambi i cataloghi di oggetti in tutto o in parte sovrapponibili (si pensi, solo per fare un esempio, alla "tutela dei beni culturali", competenza esclusiva statale, e alla loro "valorizzazione", competenza concorrente).

¹⁴¹ A tal proposito, sembra opportuno segnalare, anche alla luce della personale esperienza di stagista presso il

Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che nel corso di questa fase di transizione dal "vecchio" al nuovo sistema, che ha interessato i primi anni di vigenza della riforma del Titolo V della Costituzione, anche il Governo ha adottato un diverso atteggiamento nel rapporto con i livelli territoriali inferiori, mostrando la volontà di valorizzare il momento cooperativo allo scopo di cercare di ovviare preventivamente ai molteplici conflitti e limitare pertanto il crescente contenzioso costituzionale.

Ciò è emerso in modo emblematico proprio nell'attività istituzionale del Dipartimento affari regionali, la struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri deputata a svolgere l'azione di coordinamento istituzionale con gli enti territoriali. Nelle due precedenti legislature, infatti, i Ministri per gli affari regionali (il Sen. La Loggia e l'On. Lanzillotta), delegati all'esame delle leggi regionali e delle questioni di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost., sono stati delegati dal Presidente del Consiglio dei Ministri (rispettivamente con l'art. 3, lett. e), e con l'art. 2, lett. e), dei d.P.C.M. 6 maggio 2005 e 15 giugno 2006) altresì a «promuovere iniziative per l'introduzione di strumenti di conciliazione tra Stato, Regioni e Province autonome, con particolare riguardo all'attività di mediazione dei conflitti e del contenzioso costituzionale». Sulla base di tale particolare attribuzione, il Ministro per gli affari regionali, On. Linda Lanzillotta, in data 26 giugno 2006, ha adottato una Direttiva sul contenzioso costituzionale che, nell'intento di ridurre il contenzioso esistente dinanzi alla Corte costituzionale, nonché di prevenire per il futuro l'instaurarsi di giudizi, prevede l'adozione di soluzioni conciliative che «aprono la strada per un esercizio delle funzioni legislative più dinamico e flessibile e, attraverso la collaborazione tra istituzioni, consentono alle Regioni un più sicuro esercizio dei loro poteri». L'effetto di queste soluzioni conciliative sarà, secondo la Direttiva, quello di consentire di «pervenire a soluzioni più celeri e meno onerose ed evitare situazioni di conflittualità esasperate in un settore in cui l'esistenza di un rapporto di armonia tra i soggetti costituisce una premessa indispensabile per un corretto svolgimento della vita politica».

La Direttiva prevede pertanto, per quanto attiene all'aspetto operativo, la costituzione di una *task force* (composta dai dirigenti dell'Ufficio attività giuridiche e politiche regionali del Dipartimento, che si occupano delle questioni di legittimità costituzionale, e da due esperti che operano negli uffici di diretta collaborazione del Ministro), che, utilizzando i criteri e i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, conduca al raggiungimento di intese atte a superare i motivi che ingenerano il contenzioso. I componenti della *task force*, nominati con decreto del 4 agosto 2006, hanno un duplice compito:

- relativamente al contenzioso pregresso, quello di analizzare le motivazioni che hanno determinato la proposizione, sia da parte delle Regioni che dello Stato, dei ricorsi pendenti dinanzi alla Corte costituzionale, e valutare la persistenza dell'interesse a ricorrere;
- riguardo al contenzioso futuro, quello di elaborare i percorsi alternativi di tipo giuridico-legislativo o amministrativo che consentano di arrivare ad intese per conciliare i conflitti ed evitare di adire la Consulta per le questioni di legittimità costituzionale.

Secondo la Direttiva, infine, poiché ai sensi dell'art. 127 Cost. lo Stato può denunciare il contrasto della legge regionale con qualsiasi norma costituzionale, tali soluzioni conciliative potrebbero riguardare solo quei vizi di costituzionalità – diversi dall'inosservanza del riparto di competenze e della violazione di principi fondamentali sanciti dalla Costituzione, su cui si fonda l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento statale – in ordine ai quali l'indisponibilità del potere di impugnazione dello Stato può essere valutata, all'interno di un processo negoziale con le Regioni, con minor rigore.

A seguito di tali provvedimenti, in definitiva, si è registrato un chiaro cambiamento di prospettiva: nell'analizzare la costituzionalità delle leggi regionali si è passati da una logica competitiva e conflittuale di immediata impugnazione di quelle ritenute censurabili, ad una logica cooperativa, caratterizzata dal tentativo di risoluzione politica dei possibili conflitti di competenze attraverso lo strumento di tavoli di concertazione. L'impugnazione per incostituzionalità delle leggi regionali non è più percepita, quindi, come l'unico mezzo per la risoluzione dei conflitti di costituzionalità, ma come una *extrema ratio*, cui ricorrere solo nel caso di fallimento della contrattazione politica.

Così, in applicazione della Direttiva ministeriale citata, l'Ufficio preposto all'esame dei provvedimenti regionali, e quindi del contenzioso costituzionale, si è impegnato su un doppio fronte: portare a soluzione, quando possibile, le impugnazioni pendenti, e ridurre al minimo il rischio di contenzioso tra Stato centrale e Regioni.

Due sono gli strumenti adottati dall'Ufficio: uno, precedente alla deliberazione di impugnativa della legge regionale, opera durante l'*iter* di disamina della legittimità costituzionale della legge stessa; l'altro è invece successivo alla sua impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale. Il primo strumento consiste nell'adozione di tavoli tecnici di conciliazione presso la sede del Dipartimento affari regionali, con il coinvolgimento delle Amministrazioni statali competenti che hanno proposto l'impugnativa e dei legislatori regionali. In questi casi il Dipartimento agisce come soggetto di incontro e di mediazione, in grado di far cadere le proposte di impugnativa avanzate dalle Amministrazioni statali o, più frequentemente, di convincere la Regione interessata a intervenire sulla norma per modificare gli aspetti

censurati. Può anche accadere che, nell'ambito di una legge ritenuta nel suo insieme costituzionalmente legittima (e, a volte, anche apprezzabile) dalle Amministrazioni statali interessate, vi siano alcune disposizioni formulate in maniera poco chiara, alle quali può essere attribuito, ad avviso delle medesime Amministrazioni, un significato contrastante con i principi costituzionali e con la portata ad essi assegnata dalla Corte costituzionale. In tali ipotesi il Dipartimento invita la Regione a fornire dei chiarimenti, o, qualora la normativa regionale sia particolarmente tecnica o complessa, convoca un tavolo tecnico per approfondire con i Ministeri interessati e la Regione gli aspetti poco chiari. A tal proposito, le Regioni possono intervenire attraverso diversi strumenti: emanazione di circolari interpretative finalizzate ad introdurre nella prassi amministrativa ed applicativa soluzioni conformi alle norme costituzionali e concordate con l'altra parte; note interpretative volte ad adeguare al dettato costituzionale le disposizioni censurate; modifiche normative in grado di evitare le controversie.

Non sempre, tuttavia, è possibile porre in essere queste soluzioni conciliative entro il termine di sessanta giorni costituzionalmente previsto per l'impugnativa di una legge regionale. In tale ipotesi, il Governo di norma delibera ugualmente l'impugnativa (ritenendola tuttavia in alcuni casi meramente "cautelativa"), salvo rivedere la propria posizione in un momento successivo, una volta raggiunto l'accordo con la Regione. Infatti, il secondo strumento predisposto dall'Ufficio allo scopo di ridurre il contenzioso costituzionale, consiste nella rinuncia all'impugnativa precedentemente deliberata dal Consiglio dei Ministri e pendente in Corte costituzionale. La rinuncia – parziale o totale – può essere posta in essere a seguito di una sentenza della stessa Corte che lasci prevedere l'infondatezza della questione di legittimità sollevata, oppure a seguito di una sopravvenuta modifica normativa da parte del legislatore regionale.

La volontà di riaffermare tale approccio, dando continuità anche nella legislatura in corso alla tendenza descritta, è emersa dall'azione dell'attuale Ministro per i rapporti con le Regioni, on. Raffaele Fitto, che appare orientata al perseguimento dei medesimi obiettivi. Nella nota indirizzata in data 19 novembre 2009 agli altri Ministri, contenente una riflessione sulle impugnative delle leggi regionali da parte del Governo, si osserva, infatti, che «le varie questioni sottoposte al giudizio della Corte, dopo quasi otto anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, trattano problematiche che in alcuni casi potevano essere risolte in modo alternativo al contenzioso». Alla luce di ciò, viene pertanto ritenuta «doverosa una maggiore prudenza sulle impugnative e, per quanto possibile, la proposizione del ricorso nei casi in cui il vizio di legittimità appaia particolarmente evidente ed investa ragioni di particolare rilievo». L'indicazione del Ministro è quindi quella di considerare legittime le norme regionali laddove i dubbi di costituzionalità cui esse sono suscettibili di dare adito «possano essere superati da una interpretazione favorevole, magari con il coinvolgimento della stessa Regione interessata, in applicazione del principio di leale collaborazione», così da raggiungere un duplice risultato: «da un lato, si eviterà di incrementare il contenzioso Stato-Regioni dinanzi alla Corte costituzionale, dall'altro, si favoriranno migliori rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali».

Dopo i primi anni di sperimentazione delle descritte modalità operative, tali pratiche conciliative, la cui istituzione non costituisce altro che una delle strade percorse per concretare il principio di leale collaborazione, risultano ormai consolidate. È forse prematuro tracciare un bilancio definitivamente positivo del nuovo approccio, ma va sottolineato che le statistiche di questi ultimi anni mostrano significative riduzioni dei livelli di contenzioso, apprezzate anche dalla Corte costituzionale, da sempre ispiratrice di questo nuovo modello relazionale. Tale inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti è stata, infatti, evidenziata nella conferenza stampa del 14 febbraio 2008 (reperibile in www.cortecostituzionale.it) dal Presidente della Corte Franco Bile, il quale ha osservato che la notevole diminuzione dei ricorsi «conferma (...) che – dopo il prevedibile disorientamento seguito ad una riforma radicale come quella del Titolo V (...) – tanto lo Stato quanto le Regioni e le Province autonome si sono progressivamente adeguate ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare al canone della leale collaborazione».

Per un concreto dato su quanto fino ad oggi realizzato, si evidenzia che, nel periodo compreso tra il maggio 2006 e l'aprile 2008, l'utilizzo di questi meccanismi (che hanno funzionato grazie all'adesione delle Regioni) ha consentito una riduzione del 57,4% del contenzioso costituzionale, attraverso i tavoli di concertazione ed il moltiplicarsi delle rinunce di impugnative. Infatti, sul totale di 1.228 leggi regionali esaminate, 1.141 sono state le non impugnative (93%), 58 le impugnative (4,75%) e 29 le rinunce (2,5%), mentre nel periodo compreso tra il maggio 2004 e l'aprile 2006, sul complessivo di 1.160 leggi esaminate, 1.033 sono state le non impugnative (88,9%), 113 le impugnative (10,2%), e 14 le rinunce (0,9%). Pur con una certa cautela, non può negarsi, pertanto, che i concreti risultati di abbattimento del contenzioso accumulatosi negli ultimi anni lascino intravedere i primi frutti dell'attività conciliativa e della costante ed avveduta azione di *moral suasion* svolta (*ex ante*) dagli uffici del Dipartimento, deputati a fare da "cerniera" fra i soggetti indicati dal novellato art. 114 Cost.

Più diffusamente, sul tema in questione si rinvia in particolare a D. LUCISANO, *Analisi dei profili mediazionali e di conciliazione nei rapporti tra lo Stato e le Regioni*, tesi finale nell'ambito del master di II livello in Mediazione e gestione dei conflitti, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno in collaborazione con l'Università degli studi

L'importanza di un organo di questo tipo deriva poi dal fatto che esso permetterebbe, eventualmente, anche di inserire altri tasselli che, in un sistema come quello disegnato dalla riforma del 2001, sembrano imprescindibili: tra questi, la partecipazione delle Regioni al procedimento di revisione della Costituzione¹⁴², nonché il loro intervento nella nomina dei giudici della Corte costituzionale¹⁴³, che potrebbero entrambi realizzarsi proprio attraverso una seconda Camera federale.

di Teramo, 2009. Si veda anche DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI, *Le pratiche di conciliazione nel sistema federale italiano*, Atti del convegno, Roma, 18 gennaio 2005, in www.affariregionali.it/Pubblicazioni/SchedaPubblicazione.aspx?idPubblicazione=5, e ID., *La giurisprudenza costituzionale nei rapporti Stato-Regioni a seguito di ricorsi statali, anni 2001-2008*.

¹⁴² Dopo la riforma del Titolo V, i tempi sembrano ormai maturi per soddisfare l'esigenza delle Regioni di prendere parte ai processi di modifica della Costituzione, ritenendosi del tutto insufficienti e non coerenti con i caratteri assunti dalla forma di Stato, i due, limitati, strumenti di partecipazione previsti dagli artt. 121 e 138 Cost., cioè l'iniziativa legislativa regionale e la possibilità di richiesta di *referendum* confermativo, da parte di cinque Consigli regionali, laddove l'emendamento non sia stato approvato dalle Camere con la maggioranza dei due terzi. Si tratterebbe di colmare, dunque, una ulteriore lacuna della riforma, che tende a determinare una posizione di disparità delle Regioni rispetto allo Stato, attraverso l'introduzione di uno degli elementi tipici del federalismo e degli Stati ritenuti propriamente federali (sul tema v. T. GROPPI, *La revisione costituzionale negli Stati decentrati tra pluralismo territoriale e atterritoriale*, in *Le Regioni*, 2002, n. 5, pp. 1045 ss.). Questo carattere proprio degli Stati federali si collega alla genesi stessa di quel tipo di ordinamento e al relativo "patto" fondativo, il quale, nel porre le basi di un sistema in cui la sovranità è ripartita tra Stato centrale e Stati membri, stabilisce che i due ordini di poteri, costituzionalmente garantiti, coesistano in condizioni di equilibrio e reciprocità, senza che l'uno possa agire unilateralmente sull'altro: né le singole entità territoriali, né la federazione da esse costituita rinunciando ad una quota della loro sovranità, possono apportare modifiche al *foedus* senza il consenso dell'altra parte.

La partecipazione degli Stati membri alla revisione della Costituzione federale può esercitarsi direttamente, attraverso la ratifica da parte di un certo numero di entità territoriali, con tutta una serie di possibili varianti, e/o indirettamente, proprio tramite l'approvazione della seconda Camera, modalità che potrebbe essere introdotta anche nel nostro ordinamento. Generalmente, il modello della partecipazione diretta si sostanzia nel voto sull'emendamento costituzionale da parte degli organi legislativi degli Stati membri, anche se in alcuni ordinamenti (come Australia e Svizzera) a pronunciarsi sono le popolazioni degli Stati, attraverso *referendum*. Varia, inoltre, nei vari sistemi, la maggioranza richiesta. Particolarmente alta è quella necessaria negli Stati Uniti, dove l'art. V Cost. – oltre a conferire, come in tutta l'attività legislativa nel suo complesso, una posizione di perfetta parità alle due Camere, che devono entrambe approvare la proposta di emendamento con la maggioranza dei due terzi dei componenti – prevede la successiva approvazione da parte dei tre quarti dei Parlamenti statali (oggi 38 su 50). Interessante, poi, il caso canadese, dove oltre alla necessaria approvazione da parte dei due terzi delle Province, si richiede altresì che esse rappresentino il 50 per cento della popolazione. Nel secondo modello, l'incidenza della partecipazione dipenderà dalla composizione e dalle modalità di designazione dei componenti della seconda Camera, cioè dal carattere territoriale più o meno effettivo della stessa. Diverse sono le maggioranze richieste nei vari ordinamenti, che comunque risultano sempre superiori alla maggioranza semplice. Nel caso tedesco, ad esempio, per le leggi di modifica del *Grundgesetz*, *Bundestag* e *Bundesrat* si trovano in una posizione di perfetta parità, e l'art. 79 GG richiede che il progetto di revisione costituzionale venga approvato in entrambi gli organi con la maggioranza qualificata dei due terzi dei voti. Interessante il caso austriaco, dove la partecipazione dei *Länder*, tramite il *Bundesrat*, risulta più "debole", in quanto concerne soltanto gli emendamenti relativi all'assetto federale dello Stato, cioè riguarda sostanzialmente solo il riparto delle sfere di competenze tra centro e periferia.

¹⁴³ Anche l'integrale derivazione della composizione della Corte costituzionale dai poteri dello Stato (come noto, dei quindici giudici costituzionali, cinque sono eletti dal Parlamento in seduta comune, cinque sono nominati dal Capo dello Stato, e cinque sono espressione delle supreme magistrature, ordinaria ed amministrativa), non sembra più compatibile con un sistema profondamente diverso da quello disegnato dai padri costituenti. Già a seguito dell'attuazione dell'ordinamento regionale, ed ancor più ora, dopo le modifiche in senso "federalista" del Titolo V della Costituzione, il ruolo "arbitrale" sempre più importante e delicato che la Corte è chiamata a svolgere nei conflitti tra Stato e Regioni, consiglierebbe – accanto ad altri imprescindibili interventi, relativi, in particolare, all'accesso ad essa

Da tutto quanto detto emerge chiaramente che la profonda valorizzazione dell'autonomia necessita di una presenza degli enti periferici in sede parlamentare, in modo tale che la periferia istituzionale, piuttosto che essere ammessa ad intervenire dall'esterno, partecipi dall'interno alle decisioni del potere centrale, in particolare alle scelte legislative che incidono sull'assetto dei governi territoriali e sui rapporti tra lo Stato e gli enti periferici.

(il riferimento è alla questione della disparità tra Stato e Regioni, da una parte, ed enti locali, dall'altra, proprio riguardo l'impossibilità di accesso diretto alla Corte costituzionale per questi ultimi, un fattore a causa del quale, nonostante l'esplicita configurazione parivalente di tutti i soggetti istituzionali costitutivi della Repubblica, alle autonomie comunali e provinciali non sono date garanzie in ordine al rispetto delle sfere di competenza costituzionalmente riconosciute) – di adeguarne l'assetto, in modo equilibrato e ragionevole, ai nuovi, paritari rapporti centro-periferia, con l'ingresso nell'organo «anche di sensibilità non distanti dallo spirito regionalista/federalista» (N. ZANON, *La riforma della Corte Costituzionale*, in P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 117), senza che ciò ne comporti un'alterazione della fisionomia tale da sminuirne il ruolo e l'autorevolezza. Si tratterebbe, quindi, di stabilire una connessione istituzionale tra l'organo supremo di giustizia costituzionale e le Regioni, esprimendo anche in tal modo il venir meno della posizione gerarchicamente differenziata di queste ultime rispetto allo Stato, e conferendo maggior «forza al principio di articolazione territoriale proprio dell'ordinamento che i giudici sono chiamati ad interpretare, accrescendo in essi la sensibilità e la conoscenza dei problemi dell'articolazione autonomistica dello Stato» (U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., p. 130).

Per quanto attiene al problema del "come" raggiungere questo obiettivo, suscitano fortissime perplessità le ipotesi di nomina di una quota dei giudici costituzionali direttamente da parte delle Regioni, in quanto si andrebbe così ad affidare ai giudici stessi una sorta di impropria rappresentanza degli interessi dei soggetti che li hanno nominati, con il rischio di compromettere l'indipendenza di ogni singolo giudice e l'autorevolezza ed il ruolo "terzo" e di garanzia della Corte nel suo complesso (cfr. R. BIN, *Corte costituzionale, Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2001, n. 4, pp. 603-604, e N. ZANON, *La riforma della Corte Costituzionale*, cit., pp. 123-124), nonché il legame al principio dell'unità dell'ordinamento, di cui la Corte è custode (U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., p. 130). Pertanto, l'adeguamento della composizione della Corte al pluralismo istituzionale, affinché non ne pregiudichi i caratteri fondamentali, non potrà che passare attraverso organi che, quale che sia la loro struttura, siano portatori di una missione unitaria. In tal senso, proprio la presenza di un Senato federale, chiamato a nominare una quota, sembrerebbe consentire una soluzione equilibrata, nonché conforme a quei consolidati modelli stranieri – a dire il vero una minoranza – in cui le entità territoriali possono incidere sulla nomina dei componenti del giudice dei rapporti federali attraverso l'intervento delle seconde Camere territoriali nel procedimento. Laddove prevista, tale partecipazione avviene con modalità diverse. In alcuni ordinamenti, infatti, essa è effettiva, in quanto la seconda Camera nomina una quota dei giudici. È il caso, ad esempio, della Germania, dove il *Bundesrat* elegge la metà dei giudici del Tribunale costituzionale federale, che per l'altra metà sono eletti dal *Bundestag* (art. 94, I), ed altresì dell'Austria, dove il *Bundesrat* designa tre giudici costituzionali ed un supplente (su un totale di sedici giudici e sei supplenti). In altri sistemi, anche autenticamente federali, tale partecipazione è più "debole", prevedendosi solo un assenso della seconda Camera territoriale a nomine effettuate da organi esecutivi centrali. Ciò avviene negli Stati Uniti, dove l'art. II, sez. 2, comma 2 della Costituzione prevede il necessario "advice and consent" del Senato per tutta una serie di nomine spettanti al Presidente, comprese quelle dei giudici supremi. Le nomine proposte dal Presidente, quindi, devono essere confermate dal Senato (a maggioranza semplice): a tal fine vengono tenute audizioni sotto giuramento davanti alla commissione giustizia (cfr. L. STROPPIANA, *Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 118-119; per un approfondimento circa il ruolo del Senato nella nomina dei giudici supremi si rinvia a C. BOLOGNA, *Advice and consent nell'evoluzione del federalismo americano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 2, pp. 395 ss.).

Richiamando proprio il diritto comparato, che non offrirebbe alcuna evidenza rispetto alla soluzione qui sostenuta, M. LUCIANI, *Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb. recante "Modifiche alla seconda parte della Costituzione"*, in *www.astrid-online.it*, pp. 4-5, si esprime in modo fortemente critico nei confronti dell'ipotesi di modifica della composizione della Corte costituzionale nel senso prospettato. Per l'autore, l'idea secondo cui il federalismo comporterebbe anche la necessità di una federalizzazione della Corte costituzionale non ha alcun fondamento, cosicché dal punto di vista della composizione non c'è nessuna ragione per dover cambiare.

In definitiva, l'esigenza di meccanismi cooperativi più efficaci è accentuata proprio dal processo di "federalizzazione" che da qualche tempo sta trasformando il nostro ordinamento costituzionale, dalla lettura che ne sarà data e dalla direzione concreta verso cui esso si muoverà al fine di una sua più chiara conformazione.

Quel processo, infatti, non è – e sarebbe un grave errore considerarlo tale – una mera "devoluzione", unilaterale, di poteri e competenze dal centro del sistema alla sua periferia, ma implica nuove forme di unificazione dell'ordinamento, attraverso un'organizzazione di questi poteri decentralizzati che sia rispettosa dell'autonomia e della paritarietà tra Stato e altri enti territoriali, e dunque non più fondata sull'intervento autoritario dello Stato centrale come unico titolare della sovranità, bensì sul principio e la logica della sussidiarietà¹⁴⁴.

Si tratta di creare un armonico bilanciamento tra unità e autonomie, facendo sì che lo sviluppo del pluralismo istituzionale e la valorizzazione dei soggetti istituzionali che costituiscono la Repubblica siano visti in una prospettiva di realizzazione dell'unità, cioè secondo una logica di parità, interazione ed interdipendenza, piuttosto che di separazione, concorrenza reciproca e contrapposizione.

In altri termini, lo sviluppo di un ordinamento come il nostro, nel momento in cui decide – finalmente – di dar seguito alla sua naturale vocazione autonomista, non può che muoversi verso un federalismo dal carattere fortemente solidale e cooperativo.

Una seconda Camera rappresentativa degli enti territoriali risulterebbe decisiva proprio al fine di incanalare in senso cooperativo i concreti sviluppi del sistema disegnato dalla riforma del Titolo V, in quanto costituirebbe la sede nella quale associare a scelte determinanti per il sistema istituzionale tutti gli elementi che – per di più a pari titolo – ne fanno parte; una sede che diverrebbe lo scenario di un'effettiva cooperazione tra centro e periferie, oltre che di più ampie relazioni orizzontali multilaterali tra i diversi interessi locali¹⁴⁵, così da favorire anche il depotenziamento di spinte localistiche e tendenze disgregatrici che di tanto in tanto riemergono, ed anzi rafforzando la vocazione nazionale degli enti territoriali.

Essa, dunque, sarebbe decisiva nel determinare con chiarezza il significato che il *federalizing process* dovrà avere per il nostro ordinamento: tale organo – se costruito in modo tale da riflettere

¹⁴⁴ A. PIRAINO, *Autonomie e raccordi interistituzionali*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), *op. cit.*, pp. 10-11.

¹⁴⁵ P. BILANCIA, *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di Senato federale e sul bicameralismo «asimmetrico»*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli Editori, Firenze, 2004, p. 442, definisce un organo come il Senato federale «la migliore e la più elevata espressione di un federalismo cooperativo».

effettivamente, e non solo nominalmente, la presenza delle componenti territoriali del Paese (v. *infra* cap. V, § 1.2) – oltre a garantire la difesa e la valorizzazione delle autonomie, potrà anche assicurare la coesione della Repubblica e la vitalità dell'unità nazionale – un'unità nazionale pluralistica – in quanto, veicolando la partecipazione autentica delle autonomie al centro, promuoverà la loro capacità di affrontare e conseguire soluzioni unitarie dei problemi e le renderà consapevoli, garanti, corresponsabili delle grandi decisioni nazionali¹⁴⁶.

Alle molteplici argomentazioni sviluppate in questo paragrafo, che suggerirebbero la necessità di istituire una Camera parlamentare di tipo federale sostanzialmente per una maggiore coerenza e funzionalità del sistema nel suo complesso, si è aggiunta, sempre con la riforma del 2001, anche una ragione più strettamente giuridica, legata a quella «promessa»¹⁴⁷ contenuta nella disposizione dal contenuto programmatico («sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione...») di apertura dell'art. 11 della legge cost. 3/2001 (a cui saranno dedicate le prossime pagine), che «profetizza»¹⁴⁸, sia pure rinviandolo *sine die*, un futuro riassetto del Parlamento.

L'esordio di questa norma, infatti, oltre ad essere indicativo di una consapevolezza da parte del legislatore costituzionale rispetto a tale necessità, che viene implicitamente riconosciuta, ed oltre a dimostrare, di conseguenza, l'esistenza di una disponibilità politica diretta a rivedere quella parte della Costituzione¹⁴⁹, può essere letto come «un impegno che il legislatore costituzionale ha preso con se stesso»¹⁵⁰, di cui è difficile dire quale sia il grado di vincolatività, ma che la sede costituzionale in cui è formulato renderebbe comunque significativo¹⁵¹.

In tal modo, la trasformazione del Senato in una seconda Camera rappresentativa delle autonomie territoriali sarebbe una scelta «non solo istituzionalmente indispensabile», ma anche «giuridicamente fondata», trovando nell'art. 11 «un'esplicita base giuridica», che dovrebbe valere, oltre ad orientare la futura revisione del bicameralismo in una direzione di coerenza ed armonia con

¹⁴⁶ U. ALLEGRETTI, *I molti squilibri di un progetto*, *ivi*, pp. 18-19, e ID., *Intervento sul tema La bicamerale allargata, laboratorio istituzionale per l'approdo al compimento della riforma. Il "Senato federale"*, Congresso delle Regioni, Prima sessione, 9 luglio 2003, Camera dei Deputati, Roma, in www.parlamentiregionali.it.

¹⁴⁷ L'espressione, poi ampiamente ripresa in dottrina, è di R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, I ed., 2001, p. 211.

¹⁴⁸ F. RESCIGNO, *L'art. 11 e la "promessa" della Camera delle Regioni*, in E. Roza Acuña (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri Paesi*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 183.

¹⁴⁹ Secondo R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, *cit.*, p. 211, «dal punto di vista politico l'art. 11 è, forse, la disposizione più rilevante dell'intera legge perché è diretta a quanti ad essa si sono opposti (...) in ragione dell'incompletezza della riforma, in particolare della mancata previsione di una seconda camera rappresentativa delle Regioni».

¹⁵⁰ T.E. FROSINI, *Federalismo e bicameralismo*, *cit.*, p. 6.

¹⁵¹ R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, *cit.*, p. 211.

il tessuto normativo circostante nel quale è destinata a calarsi, anche «a conferire a tale prospettiva una coerenza finora sconosciuta»¹⁵².

Purtroppo, la consapevolezza dell'improcrastinabilità di questo ulteriore profondo intervento, e la sua ormai generale condivisione nel mondo politico, non sono state sufficienti a favorirne la realizzazione – come sarebbe stato naturale – nell'ambito della riforma del Titolo V, in quanto, come detto, la legge cost. n. 3/2001 non ha apportato modifiche radicali in tema di raccordi tra Stato e autonomie territoriali, limitandosi a prevedere, oltre ad alcune forme di integrazione e coordinamento ispirate al principio cooperativo (v. cap. I), la sola importante novità delineata proprio dall'art. 11 della legge stessa¹⁵³.

¹⁵² Così L. CASTELLI, *Il cosiddetto Senato federale nel disegno di legge di riforma della parte II della Costituzione*, in F. Bassanini (a cura di), *op. cit.*, p. 460, secondo il quale la "promessa" dell'art. 11 «dovrebbe in ogni caso configurarsi come un vero e proprio obbligo costituzionale».

¹⁵³ In tema di raccordi organizzativi, la riforma del Titolo V è, per la verità, intervenuta altresì in relazione alla dimensione infraregionale, dimostrando la consapevolezza del fatto che anche le relazioni istituzionali tra Regioni ed enti locali debbano riflettere una logica non gerarchica e di separazione, ma tendenzialmente paritaria e di dialogo e cooperazione. Così, la legge cost. 3/2001, aggiungendo un ulteriore comma all'art. 123 Cost., come formulato dalla legge cost. n. 1/99, ha previsto un apposito organo, il Consiglio delle autonomie locali, stabilendo che sia disciplinato dagli statuti regionali. Si tratta della costituzionalizzazione di una realtà preesistente: già la legge 59/97 ed altre disposizioni legislative successive, nello stabilire che le Regioni, nelle materie dell'art. 117 Cost., conferissero agli enti locali subregionali tutte le funzioni non richiedenti l'esercizio unitario a livello regionale, le obbligava a sentire le rappresentanze degli enti locali o gli appositi «organi rappresentativi delle autonomie locali ove costituiti dalle leggi regionali». In ragione di ciò è accaduto che, già prima della formalizzazione costituzionale ad opera della legge cost. 3/2001, le Regioni abbiano creato conferenze o consigli delle autonomie locali (su tali precedenti v. G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 103-118). In ordine alle competenze di tale organo, l'art. 123, con una scelta eccessivamente "timida" nell'ottica di voler effettivamente inserire gli enti locali nel processo decisionale della Regione (cfr. G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 1, p. 9), li definisce «di consultazione», una «infelice formulazione» (E. BALBONI, *Intervento*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo*, cit., p. 33), rispetto alla quale sarebbe sembrato più opportuno qualificarli come organi di concertazione (*ibidem*), proprio per non rischiare, attraverso tale disposizione costituzionale, di attutirne le potenzialità. D'altra parte, però, quanto stabilito nella norma può essere considerato solo il contenuto minimo ed inderogabile, poiché la concreta disciplina dipende dalle scelte delle singole Regioni, con la conseguente possibilità che gli statuti e le leggi regionali la integrino, sia in ordine alla composizione che ai compiti (per le caratteristiche dei Consigli delle autonomie locali concretamente delineate dalle fonti regionali si rinvia a L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 227-230). Alla luce di tali considerazioni, molte sono state le ipotesi in dottrina volte a fare dei CAL strumenti utili a realizzare un innesto efficace e robusto delle autonomie locali nei processi decisionali regionali (v. tra gli altri F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 863-864). Si è immaginata, ad esempio, l'introduzione di pareri obbligatori in una serie di ambiti, nonché l'eventuale aggravamento del procedimento legislativo laddove il parere fosse negativo, rendendolo superabile a maggioranza assoluta o qualificata dai Consigli regionali. Ma si è arrivati addirittura ad auspicare una configurazione che rendesse l'organo una sorta di «seconda "Camera" del "Parlamento" regionale, di natura non politica ma istituzionale (territoriale) (...), paritaria rispetto alla prima, vale a dire partecipe a pieno titolo dei processi decisionali dei quali è investita la prima "Camera" politica» (A. PIRAINO, *Autonomie e raccordi interistituzionali*, cit., p. 14). Ritiene costituzionalmente non percorribile quest'ultima ipotesi F. PUZZO, *Le forme di raccordo tra Stato, Regione ed enti locali della Repubblica*, in S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 152, secondo il quale la possibilità di esercizio della funzione legislativa da parte del CAL è esclusa sia dallo stesso art. 123, quarto comma, Cost., che lo qualifica come organo consultivo, sia dall'art. 121, secondo comma, che riserva la potestà legislativa al Consiglio regionale.

2. Una soluzione transitoria: l'integrazione della "bicameralina" (art. 11 legge cost. n. 3/2001) come possibile "ponte" verso la Camera delle autonomie. Un'ennesima occasione mancata

Come si diceva, la più significativa novità introdotta dalla riforma del Titolo V del 2001 in tema di raccordi Stato – autonomie territoriali, è contenuta nell'art. 11 della legge cost. 3/2001, che ha immaginato una "soluzione ponte", offrendo una sorta di "surrogato" della futura seconda Camera della autonomie, in attesa che maturassero i tempi per una così impegnativa riforma.

La norma ha infatti stabilito, riprendendo una proposta della Commissione Bozzi (v. *supra* cap. III, § 3, nota 102), che i regolamenti parlamentari possano prevedere la partecipazione di rappresentanti di Regioni, Province autonome ed enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (sulla quale v. cap. I), affidando alla Commissione così integrata il compito di esprimere parere obbligatorio sui disegni di legge relativi a materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) e su quelli attinenti alla disciplina dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali (art. 119). Si prevede, inoltre, che, laddove le modifiche espresse nel parere non siano accolte dalla Commissione che ha effettuato l'esame in sede referente, sulle medesime si esprima a maggioranza assoluta l'Assemblea.

Si tratta di un'innovazione sensibile, che farebbe per la prima volta "entrare" in Parlamento Regioni ed enti locali, e che, nonostante sia stata da molti ritenuta una soluzione insufficiente e minimale rispetto all'obiettivo di una organica riforma del bicameralismo, non ha mai trovato attuazione.

I molti problemi connessi all'applicazione dell'art. 11 sono stati oggetto di una approfondita riflessione da parte della dottrina, trattandosi di una norma aperta ad un'ampia varietà di soluzioni.

Anzitutto, in via preliminare, il testo della norma – in particolare quel «*possono* prevedere...» riferito all'integrazione della Commissione da parte dei regolamenti parlamentari – ha posto la questione della sua interpretazione come mera facoltà attribuita alle Camere o, piuttosto, come necessario adempimento istituzionale.

La gran parte della dottrina ha sostenuto la seconda ipotesi¹⁵⁴, ritenendo che ciò che apparentemente sembra una facoltà, debba invece interpretarsi come un vero obbligo costituzionale, teso a dare – sia pure in via transitoria – una maggiore completezza alla riforma federale¹⁵⁵.

¹⁵⁴ *Contra*: R. DE LISO, *Osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale di riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione. Problemi interpretativi e di attuazione*, in www.forumcostituzionale.it, 10 gennaio 2001, p. 1; F. RESCIGNO, *L'art. 11*, cit., p. 184.

In seconda battuta, si è posto il problema del tipo di disciplina idonea a regolare la Commissione integrata, essendo sorte delle incertezze con riferimento alla circostanza che l'art. 11 abbia attribuito tale compito ai regolamenti parlamentari.

Infatti, nonostante gli indubbi vantaggi pratici della soluzione esclusivamente regolamentare, il potere ad essi conferito sembra forse eccessivo, sia con riferimento alla loro configurazione di atti interni delle Camere cui spetta la sola disciplina procedurale, sia in quanto l'art. 126, primo comma, Cost. rinvia alla legge la disciplina della costituzione della Commissione per le questioni regionali¹⁵⁶.

Alla luce di tali considerazioni, andando al di là del dato letterale della norma, in molti hanno ritenuto che la strada più opportuna da percorrere fosse quella di una disciplina di questa nuova realtà anche attraverso la legge ordinaria¹⁵⁷, una prospettiva del resto fatta propria, all'indomani della riforma, anche dall'allora Presidente della Camera Casini, che aveva parlato di una pluralità di livelli normativi, riferendosi ad una disciplina ripartita tra legge, regolamenti parlamentari e un apposito regolamento interno alla Commissione.

Circa gli aspetti più sostanziali, il primo comma della norma è risultato oggetto di un ampio dibattito, data la mancanza di qualsiasi indicazione sulle proporzioni della rappresentanza di

¹⁵⁵ Cfr. S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.forumcostituzionale.it, 26 novembre 2001, pp. 1-2, secondo il quale questa è stata anche l'interpretazione data dalle Camere, i cui Presidenti si sono prontamente attivati per avviare un'istruttoria comune da parte delle due Giunte per il regolamento mediante la costituzione di un apposito Comitato paritetico. La clausola permissiva è stata intesa niente più che come un fatto di rispetto formale dell'autonomia delle Camere, o come «una abilitazione» a favore dei regolamenti parlamentari «a spaziare in un'area almeno in parte diversa da quella che tradizionalmente è ad essi propria». Così N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (rispondendo a Vincenzo Lippolis)*, in www.federalismi.it, 7 febbraio 2007, p. 10, il quale sottolinea che anche altre norme costituzionali (come l'art. 72, terzo comma) sono formulate negli stessi termini, senza che per questo sia mai stata messa in dubbio la loro pronta attuazione da parte dei regolamenti parlamentari. Decisiva nel determinare la prevalenza della tesi della prescrittività della disposizione, è risultata l'incongruenza tra la dizione del primo comma e il successivo secondo comma, che prevede – con formulazione imperativa – l'intervento della Commissione integrata nel procedimento legislativo, cosicché proprio l'esigenza di non privare quest'ultima disposizione di ogni vincolatività, rende di conseguenza obbligatoria la modifica dei regolamenti parlamentari nel senso indicato dal primo comma (cfr. R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, cit., pp. 217-218).

¹⁵⁶ Cfr. S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11*, cit., p. 2; L. GIANNITI, *L'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 6, p. 1114; C. FUSARO, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, in www.forumcostituzionale.it, p. 2.

¹⁵⁷ A favore di un intervento legislativo, tra gli altri: F. RESCIGNO, *L'art. 11*, cit., p. 185; C. FUSARO, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, cit., p. 2; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, pp. 104-105, secondo cui la legge dovrebbe disciplinare una serie di profili esterni all'organizzazione delle Camere, quali la definizione del numero dei rappresentanti delle autonomie territoriali, la ripartizione di questi fra Regioni ed enti locali, il regime delle incompatibilità, etc.

Regioni ed enti locali¹⁵⁸, sulle modalità di designazione, sulla loro durata, etc., nonché in virtù della delicatezza di tali questioni per l'impronta che potrebbero lasciare nella configurazione della futura Camera territoriale.

Relativamente alle proporzioni tra le due componenti, sono state sostenute in dottrina sostanzialmente tutte le opzioni possibili, da quella della composizione paritaria – affiancando quindi agli attuali quaranta parlamentari, altrettanti rappresentanti territoriali¹⁵⁹ – a quella della prevalenza della componente territoriale¹⁶⁰, nonché della prevalenza della rappresentanza parlamentare¹⁶¹.

Altra dibattuta questione è quella riguardante l'individuazione del soggetto competente alla scelta dei rappresentanti di Regioni ed enti locali.

¹⁵⁸ Si è espresso in modo fortemente critico rispetto al fatto che anche gli enti locali siano chiamati ad integrare la Commissione bicamerale, e ad entrare, così, nel procedimento legislativo, senza avere alcuna attribuzione costituzionale nell'esercizio di tale funzione, R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, cit., pp. 214-215 e ID., *Il bilanciamento dell'orafa. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, 2003, n. 2, p. 209. L'autore teme che tale previsione dell'art. 11 possa costituire una «grave ipoteca» sul futuro della seconda Camera, ed auspica «che questa soluzione transitoria non si trasformi in definitiva» (sul tema, con riferimento alle ipotesi relative alla più opportuna configurazione di una auspicabile Camera federale – rappresentativa delle sole Regioni o, piuttosto, di tutte le autonomie territoriali? – v. in modo più ampio cap. V, § 1.1).

¹⁵⁹ In tal senso, v. tra gli altri, A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in *www.federalismi.it*, 5 dicembre 2005, pp. 16-17, il quale riterrebbe equilibrata una partecipazione altrettanto paritaria, all'interno della componente territoriale, dei rappresentanti regionali e locali, nonché, quanto a questi ultimi, dei rappresentanti dei Comuni e delle Province.

¹⁶⁰ Cfr. S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11*, cit., pp. 2-3, il quale, definendo l'ipotesi di una composizione paritaria «una lettura debole del disposto costituzionale, al limite della compatibilità con l'art. 11», ritiene maggiormente coerente con la norma in questione la soluzione della prevalenza della componente territoriale, che «ubbidirebbe di più alla volontà di una effettiva rappresentanza della articolazione della Repubblica in sede di Parlamento nazionale», e darebbe senso anche alle modalità di partecipazione di quella componente al procedimento legislativo previste dalla disposizione. *Contra*, E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11*, cit., pp. 107-108, il quale ritiene che tale ipotesi «snaturerebbe il carattere parlamentare della Commissione» e sarebbe difficilmente compatibile con la formulazione letterale dell'art. 11, che, usando il verbo «integrare», presuppone un apporto «non maggioritario» della componente territoriale.

¹⁶¹ Tale ipotesi, decisamente minoritaria, è ritenuta praticabile, al pari della soluzione di composizione paritaria, da E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11*, cit., p. 108. *Contra*, S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11*, cit., p. 6, nota 6, per il quale, in tal caso, la composizione della Commissione «ben difficilmente potrebbe dirsi funzionale ai compiti e alla logica del secondo comma dell'art. 11», di cui non si comprenderebbe il senso relativamente ai suoi effetti sullo svolgimento del procedimento legislativo. Si segnala che si è anche affacciata la proposta – più discutibile – di una composizione «a geometria variabile» della Commissione, la cui integrazione risulterebbe modulata a seconda degli argomenti di volta in volta sottoposti al suo esame, per cui il coinvolgimento dei rappresentanti degli enti locali avrebbe luogo solo per i disegni di legge incidenti sulla loro autonomia finanziaria. Cfr., tra gli altri, R. BIFULCO, *Ipotesi normative intorno alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4 novembre 2002, p. 2, il quale, pur consapevole della complessità di tale opzione, ritiene che essa permetterebbe di attenuare le perplessità sulla opportunità e la costituzionalità della partecipazione di rappresentanti degli enti locali al procedimento legislativo. *Contra*, A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 18, e E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11*, cit., pp. 111-112, i quali considerano l'ipotesi, oltre che poco coerente con l'ispirazione complessiva del nuovo Titolo V, poco praticabile per la difficoltà di individuare con certezza questioni di interesse solo regionale o anche locale, nonché non fondata su alcun elemento normativo che autorizzi la distinzione tra le due composizioni.

Per le Regioni (che avrebbero verosimilmente un rappresentante ciascuna), oltre alla questione preliminare sull'opportunità di lasciare alla loro piena autonomia la determinazione di tale criterio¹⁶², laddove esso dovesse invece essere stabilito da una normativa comune, si porrebbe l'alternativa tra rappresentanza degli esecutivi o delle assemblee elettive, emergendo un tendenziale favore per la seconda ipotesi¹⁶³.

Il discorso si fa più complesso per la componente locale, dato il numero e la varietà degli enti territoriali minori. L'ipotesi prevalente in dottrina è quella di rimetterne la scelta ai Consigli delle autonomie locali, in quanto «unico organismo *costituzionale* necessario di rappresentanza degli enti locali»¹⁶⁴.

Quanto alla durata in carica dei rappresentanti delle autonomie territoriali, l'opzione più naturale sembra essere quella di collegarla alla durata degli organi di provenienza, con i quali ne verrebbe, così, ulteriormente valorizzato il legame¹⁶⁵.

¹⁶² Ritengono che, nel rispetto e nella valorizzazione della loro autonomia, la scelta definitiva sulla qualificazione del proprio rappresentante dovrebbe essere rimessa agli stessi enti regionali, P. ANTONELLI, *Significato e ruolo degli Enti locali nella rappresentanza politica dello Stato*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, p. 142, e E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11*, cit., p. 113, che comunque valuta «decisamente più equilibrata e preferibile la scelta della rappresentanza dei Consigli regionali, in seno alla Commissione integrata». *Contra*, F. RESCIGNO, *L'art. 11*, cit., p. 187, secondo la quale è assolutamente «necessaria l'introduzione di una normativa comune per tutte le Regioni per evitare di creare una "terra di nessuno" in cui ogni Regione si muova seguendo logiche proprie che potrebbero snaturare lo stesso significato giuridico-politico della Commissione»; in modo analogo, A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 21.

¹⁶³ A favore della rappresentanza dei Consigli regionali, A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 21, in quanto sarebbe una soluzione più coerente con la sede parlamentare, essendo gli organi titolari della funzione legislativa, e per non sbilanciare in modo troppo vistoso in favore delle Giunte le relazioni tra organi regionali, anche in virtù dell'esistenza di una molteplicità di raccordi tra esecutivi, a fronte della perdurante assenza di raccordi tra legislativi. *Contra*, a favore della rappresentanza da parte del Presidente della Giunta, R. DE LISO, *op. cit.*, p. 3, che fa leva, soprattutto, sulla formulazione dell'art. 121 Cost., che assegna a quell'organo la generale funzione di rappresentanza esterna della Regione. In qualche modo mediana appare la proposta di B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, cit., p. 10, che ipotizza una designazione da parte dei Consigli regionali, su proposta del Presidente della Giunta.

¹⁶⁴ Così R. BIN, *La Commissione bicamerale integrata, tra democrazia e corporativismo*, in www.forumcostituzionale.it, 12 gennaio 2002, p. 2. Cfr. anche N. LUPO, *Le ragioni costituzionali*, cit., p. 4; F. RESCIGNO, *L'art. 11*, cit., p. 188, secondo la quale tale soluzione avrebbe anche il pregio di indurre le Regioni a provvedere celermente alla costituzione dei Consigli delle autonomie locali; A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 17, per il quale, in via transitoria, laddove tardasse l'istituzione dei Consigli stessi, si potrebbe ricorrere alla designazione da parte della Conferenza Stato-Città. Soluzioni diverse sono state proposte da P. ANTONELLI, *op. cit.*, p. 142, secondo cui la scelta dei rappresentanti locali dovrebbe essere rimessa alle loro associazioni (ANCI ed UPI), e da R. DE LISO, *op. cit.*, p. 3, per il quale dovrebbe essere invece assegnata alla Conferenza unificata. Condivisibile ci sembra l'osservazione di B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, cit., p. 10, che auspica che Comuni e Province rappresentati nelle Conferenze non siano rappresentati anche nella Commissione integrata.

¹⁶⁵ Cfr., tra gli altri, A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 15. Si rinvia a E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11*, cit., pp. 115-116, per alcune osservazioni sugli aspetti problematici che tale soluzione porrebbe relativamente alla rappresentanza degli enti locali.

Passando ai profili relativi alle modalità di funzionamento e deliberazione della Commissione integrata, non risultando ricavabili dal testo dell'art. 11 indicazioni stringenti, possono essere formulate due principali ipotesi alternative.

La prima, basata sul principio "un uomo un voto", consona ad un organo parlamentare, consentirebbe la libera formazione di maggioranze¹⁶⁶, presentando come svantaggio il rischio di rompere tendenzialmente la solidarietà all'interno delle rappresentanze degli enti locali e delle Regioni.

Il secondo sistema ipotizzabile è quello della votazione "per enti", che scaturirebbe da una visione della Commissione come collegio costituito da corpi integrati ma distinti, quello parlamentare e quello delle autonomie territoriali (che, a sua volta, potrebbe essere scisso in due ulteriori collegi separati, quello regionale e quello locale), cosicché la decisione verrebbe presa con l'assenso delle varie componenti, all'interno di ciascuna delle quali opererebbe l'ordinario principio maggioritario, agevolando proprio la formazione di posizioni comuni all'interno delle autonomie¹⁶⁷. Ma tale ipotesi non sembra fondata sul dato testuale dell'art. 11, che riferendosi ad una Commissione «integrata», lascia pensare ad una fusione delle diverse componenti, e non ad un organo distinto in due o tre collegi minori.

Per quanto attiene poi alle competenze della Commissione integrata, come detto, il secondo comma dell'art. 11 ne prevede il parere obbligatorio solo per i disegni di legge nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., cioè oggetto di potestà legislativa concorrente, ed in quelle di cui all'art. 119, facendo conseguire all'eventuale parere negativo o favorevole ma condizionato all'introduzione di modifiche, un aggravamento del procedimento legislativo.

Tale disposizione è stata oggetto di generale critica proprio per l'esiguità dei casi da essa contemplati, rispetto al complesso delle leggi statali destinate ad incidere su qualche aspetto del sistema delle autonomie.

¹⁶⁶ La soluzione del voto individuale, prevalente in dottrina, è sostenuta tra gli altri da: R. BIN, *La Commissione bicamerale integrata*, cit.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, cit., p. 10; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11*, cit., p. 117; F. RESCIGNO, *L'art. 11*, cit., p. 188; L. GIANNITI, *L'attuazione dell'art. 11*, cit., pp. 1118-19; A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 19. Gli ultimi due autori menzionati ipotizzano la fissazione di *quorum* qualificati, al fine di obbligare all'incontro la componente parlamentare e quella territoriale, di modo che il parere sia frutto di un ampio e significativo consenso nel mondo delle autonomie, piuttosto che il prodotto di maggioranze occasionali.

¹⁶⁷ L'ipotesi del voto "per blocchi" è sostenuta da R. DE LISO, *op. cit.*, pp. 2-3 e da P. ANTONELLI, *op. cit.*, p. 142. Cfr. anche E. BALBONI, *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 24 gennaio 2002, p. 2, il quale, nel privilegiare l'adozione di questo sistema di voto, al fine di cercare, in prima battuta, l'unanimità delle tre componenti, propone di ricorrere, solo in caso di perdurante dissenso, ad una votazione a maggioranza qualificata "per teste", mediando così tra le due principali opzioni.

È apparso d'altra parte pacifico che la norma limitasse ad ambiti così ristretti non il raggio d'azione della Commissione integrata, ma solo gli eventuali effetti aggravanti l'*iter* legislativo, ben potendo, dunque, il legislatore, in sede di modifica dei regolamenti parlamentari, chiamare i rappresentanti della componente territoriale a partecipare all'esame anche di ulteriori progetti di legge.

Ed effettivamente è stato unanimemente auspicato in dottrina¹⁶⁸ proprio un esito di questo tipo, che portasse a prevedere, in sede regolamentare, l'integrazione della Commissione in relazione sostanzialmente ad ogni forma di legislazione statale di interesse regionale e locale¹⁶⁹, una soluzione coerente con la *ratio* generale della norma e che contribuirebbe a fare dell'organo una più autorevole ed efficace sede di rappresentanza degli interessi degli enti territoriali.

È ovvio che, laddove ciò avvenisse, il parere della Commissione integrata espresso in tutti i casi non previsti dall'art. 11, secondo comma, non risulterebbe "rinforzato"¹⁷⁰, e non ne deriverebbe, quindi, quell'aggravamento procedurale in base al quale, ove le modifiche indicate nel parere non siano accolte dalla Commissione che effettua l'esame in sede referente, sulle stesse si esprima a maggioranza assoluta l'Assemblea¹⁷¹.

I molteplici problemi di attuazione della disposizione costituzionale rapidamente ricordati, sono stati affrontati con sollecitudine in ambito parlamentare, attraverso l'istituzione da parte delle due Giunte per il regolamento, già nell'ottobre del 2001, di un Comitato paritetico presieduto dal

¹⁶⁸ Cfr. E. BALBONI, *La bicameralina non è un camerino*, cit.; R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, II ed., p. 214; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11*, cit., pp. 121-122; F. RESCIGNO, *L'art. 11*, cit., p. 189; F. ROSA, *Parlamento e nuovo Titolo V. Interrogativi e riflessioni sulle "prime" conseguenze della riforma per le due Camere*, in *Nuove autonomie*, 2003, n. 1-2, p. 67; A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., pp. 22-23; R. TOSI, *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in *www.forumcostituzionale.it*, p. 1; A. TRUINI, *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, vol. II, *Il processo autonomistico in Italia dall'Unità ad oggi*, CEDAM, Padova, 2003, p. 382.

¹⁶⁹ Si pensi, in particolare, ai procedimenti legislativi relativi al "regionalismo differenziato" di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.; all'esercizio di tutte quelle potestà legislative esclusive dello Stato "trasversali" rispetto alle materie regionali; alle leggi di distribuzione delle funzioni amministrative di cui all'art. 118; alla disciplina della sostituzione del Governo nei casi di cui all'art. 117, quinto comma, e 120; alla legge finanziaria e ai suoi "collegati". Secondo E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11*, cit., p. 123, oltre a queste ipotesi di intervento nella legislazione ordinaria, la Commissione integrata dovrebbe esprimersi anche su disegni di legge di revisione costituzionale volti a modificare il quadro delle competenze fondamentali ed i reciproci rapporti tra i vari soggetti costitutivi della Repubblica in base all'art. 114 Cost.

¹⁷⁰ Auspica che la procedura "aggravata" venga ampliata almeno alla potestà legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p, A. PIRAINO, *Intervento*, in G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo*, cit., p. 42.

¹⁷¹ Sull'interpretazione di tale previsione, sulle ipotesi relative alla sua concreta configurazione da parte dei regolamenti parlamentari e sulle sue molteplici possibili implicazioni rispetto ai procedimenti legislativi, si rinvia a E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11*, cit., pp. 123-129; L. GIANNITI, *L'attuazione dell'art. 11*, cit., pp. 1120-21; R. TOSI, *Sul secondo comma dell'art. 11*, cit., pp. 2-3.

senatore Mancino, avente proprio il compito di studiare una proposta di riforma della Commissione bicamerale per le questioni regionali, sulla base dell'art. 11 della legge cost. 3/2001.

Dopo che, nel giugno del 2002, la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati ha discusso il documento conclusivo del Comitato, le due Giunte hanno nominato quattro relatori per procedere ad un ulteriore approfondimento, e il 28 novembre 2002 sono state presentate le conclusioni del lavoro svolto, frutto anche di una serie di audizioni con Regioni ed enti locali.

Gli accordi di massima raggiunti in seno al Comitato paritetico¹⁷² non hanno portato però ad ulteriori concreti sviluppi, non sfociando quindi nell'assunzione di alcuna decisione di revisione dei regolamenti parlamentari secondo le linee elaborate in quei mesi di lavori.

Il blocco del procedimento, inizialmente legato all'opposizione da parte dei Presidenti delle Giunte regionali alle soluzioni prefigurate relativamente alle modalità di designazione dei componenti regionali¹⁷³, è stato poi determinato principalmente dal prevalere, nel corso della XIV legislatura, della volontà di realizzare una nuova radicale riforma costituzionale, che prevedeva, tra

¹⁷² Il Comitato aveva previsto l'affidamento ai regolamenti parlamentari della disciplina della materia (inclusi i meccanismi di selezione dei rappresentanti), con la sola esclusione degli aspetti chiaramente riservati alla sfera di competenza della fonte legislativa, ordinaria (per esempio le incompatibilità), o costituzionale (per esempio lo *status* dei rappresentanti delle autonomie e, in particolare, l'estensione delle prerogative).

Sulla composizione numerica della Commissione integrata era stata proposta la presenza di rappresentanti delle autonomie territoriali in numero equivalente a quelli della componente parlamentare (quaranta), ripartiti tra ventidue rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, tredici rappresentanti dei Comuni e cinque delle Province. Si prevedeva, poi, che i rappresentanti regionali sarebbero stati designati dai rispettivi Consigli, salvo che gli Statuti di ciascuna Regione avessero stabilito diversamente, mentre la designazione dei rappresentanti di Comuni e Province era rimessa alla componente degli enti locali della Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

La durata del mandato dei rappresentanti territoriali della Commissione integrata veniva collegata a quella dei rispettivi organi di appartenenza, salvo comunque il limite della durata delle Camere.

Quanto alle funzioni dell'organo, veniva ampliato, come auspicato dalla dottrina, l'oggetto dei disegni di legge da sottoporre al parere della Commissione integrata, estendendolo a tutti quelli riguardanti l'attività legislativa o amministrativa di Regioni ed enti locali. Ovviamente, gli effetti rinforzati dei pareri si sarebbero prodotti, in base all'art. 11, secondo comma, esclusivamente con riferimento ai progetti contenenti disposizioni nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma, e 119 Cost.

Circa le modalità di deliberazione, era stato previsto un sistema di voto per componenti, proponendo due diversi *quorum* strutturali e di funzionamento. Il Comitato paritetico aveva infatti stabilito che le deliberazioni della Commissione integrata per rendere i pareri "forti", non fossero valide in assenza della maggioranza dei membri di ciascuna componente (parlamentare e territoriale), mentre per i pareri con effetti "deboli" sarebbe bastata la presenza di un terzo dei membri di ciascuna di esse. Per essere approvato, poi, un parere "forte" avrebbe dovuto ottenere, sempre in entrambe le componenti, il voto favorevole della maggioranza dei presenti, risultando, invece, sufficiente la maggioranza semplice per l'adozione di pareri con effetti "deboli". Un sistema di questo tipo avrebbe dovuto, quindi, favorire la ricerca di soluzioni concordate ed ampie intese tra le due componenti. Per ulteriori e più approfondite indicazioni sulle proposte elaborate dal Comitato paritetico, si rinvia a: R. BIFULCO, *Ipotesi normative*, cit.; P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 307-308; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11*, cit.; F. ROSA, *Parlamento e nuovo Titolo V*, cit., pp. 65-69; C. DECARO, *Il Parlamento nella Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 127 ss.

¹⁷³ Cfr. più diffusamente S. MANGIAMELI, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in N. Lupo e E. Gianfrancesco (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, 2007, pp. 117 s.

l'altro, l'istituzione di un "Senato federale" (su cui vedi il § 3). Tale prospettiva, che avrebbe dovuto risolvere, almeno in teoria, in modo più sistematico la questione della partecipazione delle autonomie territoriali ai procedimenti parlamentari, fece definitivamente abbandonare il percorso attuativo dell'art. 11.

Nel corso dell'attuale legislatura, nell'ambito del dibattito attorno al disegno di legge delega sul "federalismo fiscale" presentato dal Governo, l'ipotesi di integrazione della Commissione è nuovamente emersa, proprio nella prospettiva di affidare ad essa l'esame dei decreti delegati¹⁷⁴, anche se poi le soluzioni adottate sono state di altro tipo (v. *infra* cap. VI, § 4).

Le ragioni a sostegno dell'introduzione di tale organo nell'ordinamento¹⁷⁵ sono

¹⁷⁴ Cfr. *Federalismo fiscale, tramonta l'ipotesi di una bicamerale per l'attuazione*, di E. Bruno, in www.ilsole24ore.com, 11 novembre 2008. L'auspicio di una immediata attuazione dell'art. 11, in attesa della realizzazione del Senato federale, è stato chiaramente espresso, ad esempio, da Legautonomie, all'interno dell'indagine conoscitiva presentata alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni e alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale*, Roma, 30 settembre 2008, p. 2, reperibile in www.legautonomie.it/files/568.doc.

¹⁷⁵ In dottrina sono sembrati prevalere due atteggiamenti, parzialmente diversi ma, di fatto, convergenti nel ritenere in ogni caso opportuna una rapida attuazione della norma in esame, proprio in virtù della sempre più grave carenza di efficaci strumenti di raccordo nell'ordinamento. Alcuni hanno accolto quella novità con grande favore, in quanto vi hanno intravisto «un'innovazione (...) capace di operare indubbiamente una grande svolta» (A. PIRAINO, *Autonomie e raccordi interistituzionali*, cit., p. 11), producendo «effetti di sistema» (A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 3) e un vero salto di qualità, in particolare nella rappresentanza di Regioni ed enti locali, cui avrebbe conferito «una posizione autenticamente parlamentare», mettendoli, così, finalmente «in condizione di incidere sullo stesso procedimento di approvazione della legge» (S. MANGIAMELI, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11*, cit., p. 120). Cfr. anche N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento*, cit., p. 94, che parla di una misura dotata di «estrema significatività», in quanto «comporterebbe un profondo ripensamento di tutto il procedimento legislativo statale» in virtù del notevole peso degli effetti procedurali assegnati ai pareri della Commissione integrata; P. CARETTI, *Gli «accordi» tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle conferenze»?*, in *Le Regioni*, 2002, n. 5, p. 1173, secondo il quale «il ruolo di commissione-filtro in ordine ad ogni provvedimento destinato ad avere riflessi sull'esercizio delle competenze regionali o locali, da esercitarsi mediante pareri (...) in grado di condizionare il contenuto definitivo della decisione parlamentare (...) ne fa una sede di fondamentale importanza (e in ogni caso l'unica) suscettibile di articolare sul terreno della legislazione l'invocato principio di leale collaborazione, che attraverso il sistema delle conferenze è in grado di produrre i suoi effetti sul solo versante dell'amministrazione». L'autore ha inoltre sottolineato, in altra sede (*La lenta nascita della «bicameralina», strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2003, n. 2-3, pp. 351 ss.), che l'importanza della Commissione integrata «rileva non soltanto sul versante regionale, rendendo stabile una procedura partecipativa che oggi ha un carattere estemporaneo ed episodico (...), ma anche sul versante parlamentare, evitando una progressiva sostanziale emarginazione del Parlamento dai nuovi modi di formazione delle leggi, che già oggi vedono tanti disegni di legge arrivare alla discussione parlamentare dotati di una "forza" aggiuntiva rappresentata dalla previa intesa raggiunta da Governo e Regioni in sedi diverse». Altra autorevole dottrina ha visto – più cautamente – nell'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali una soluzione minimale, «ingegnosa, anche se debole» (A. D'ATENA, *Relazione di sintesi. Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., p. 239), certamente non paragonabile all'ipotesi consistente nell'istituzione di una seconda Camera territoriale. In ogni caso, nell'ambito di entrambe le posizioni – sia in quella più entusiasta che in quella più cauta – è stata espressa con convinzione, fin dal primo momento (G. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 152) – ma anche in tempi molto recenti (cfr. S. MANGIAMELI, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11*, cit., p. 124, e N. LUPO, *Le ragioni costituzionali*, cit., p. 4), nonostante sembri ormai poco verosimile che venga ripreso quel percorso – la speranza di un celere intervento del legislatore per dare attuazione all'art. 11, un auspicio più volte ribadito altresì dalla Corte costituzionale (cfr. in

sostanzialmente legate, una volta riconosciuta la necessità di una riforma in senso “federale” della seconda Camera, proprio al diffuso pessimismo circa la realizzazione – quantomeno in tempi brevi – della revisione del nostro sistema bicamerale, sembrando dunque ineludibile, come prima significativa tappa in una logica gradualistica, sviluppare quella sia pur riduttiva e per molti aspetti deludente soluzione alternativa¹⁷⁶, che avrebbe potuto, ad esempio, già contribuire a frenare la crescita del contenzioso costituzionale registratasi dopo il 2001¹⁷⁷.

Per di più, l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali permetterebbe anche di dare un impulso proprio alla prospettiva di una ulteriore e più radicale

particolare la sent. n. 6/2004, in cui la Corte ha stigmatizzato la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»).

Al contrario, tra coloro che si sono espressi in modo fortemente negativo in relazione all'ipotesi delineata dall'art. 11 ed alla prospettiva della sua attuazione, cfr.: U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., p. 124, per il quale la presenza della Commissione integrata, «dato il carattere di semplice organismo interno delle Camere, privo di potestà decisionale e assolutamente parziale rispetto alla loro struttura, non potrebbe mutare il quadro istituzionale di fondo»; F.S. MARINI, *La «pseudocollocazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in A. D'Atena e P. Grossi (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie. Tra Unione Europea e riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 367-368; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit. p. 850; I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, p. 195, secondo la quale la Commissione integrata «non sembra, da sola, in grado di compensare le istanze partecipative dei territori»; V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *www.federalismi.it*, 20 dicembre 2006, che ha elaborato una critica sistematica sotto tutta una serie di profili, riguardanti, ad esempio, l'impropria partecipazione degli enti locali alla funzione legislativa (p. 2); la difficoltà di stabilire con certezza quando un progetto di legge abbia ad oggetto le materie indicate dal secondo comma dell'art. 11, e vada quindi assegnato o meno alla Commissione integrata (p. 4); l'ulteriore aggravio del già complesso e lento procedimento legislativo (p. 5); le difficoltà nell'ipotesi in cui venga posta la questione di fiducia sul mantenimento di una parte di un progetto di legge sul quale la Commissione bicamerale integrata abbia espresso un parere contrario o condizionato (p. 6). L'autore propone anche delle possibili alternative (pp. 7-8), giudicate, però, da altra dottrina, «chiaramente insoddisfacenti» (N. LUPO, *Le ragioni costituzionali*, cit., p. 9). Contrari all'attuazione dell'art. 11 sono anche: L. ANTONINI, *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una Camera delle autonomie*, in *www.federalismi.it*, 17 gennaio 2003, pp. 4-5, il quale, nel definire la Commissione integrata «una “caricatura” inadeguata di una seconda Camera», segnala in particolare il rischio che il sistema di decisione legislativa si complichino eccessivamente, con forti possibilità di un suo «inceppamento» a causa dei troppi passaggi che un disegno di legge in materie regionali dovrebbe subire; R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 6, p. 933, i quali sottolineano i troppi problemi che la presenza della Commissione integrata introdurrebbe nel già intricato scenario della rappresentanza territoriale, tra cui quello delle modalità di coordinamento tra Commissione e Conferenze, con il rischio di una delegittimazione reciproca.

¹⁷⁶ In tal senso, tra gli altri, F. ROSA, *Parlamento e nuovo Titolo V*, cit., p. 69, e N. LUPO, *Le ragioni costituzionali*, cit., p. 12.

¹⁷⁷ Interessante, proprio con riferimento al contenzioso tra Stato e Regioni, l'ipotesi di N. LUPO, *Le ragioni costituzionali*, cit., p. 11, il quale immagina, in prospettiva, la possibilità di «limitare le forme di accesso delle Regioni al giudice delle leggi, vietando ad esempio ad una Regione di impugnare leggi statali sulle quali il proprio rappresentante nella Commissione bicamerale integrata si sia espresso in senso favorevole e non abbia lamentato, già in tale sede, una lesione delle proprie competenze costituzionali».

evoluzione del sistema bicamerale, prefigurando alcune soluzioni e offrendo degli spunti utili in quell'ottica¹⁷⁸.

La riforma del 2001, cioè, avrebbe indicato, con l'art. 11, «una via all'italiana per sperimentare, rispetto alle seconde Camere territoriali, una stanza di elaborazione e svolgimento dei rapporti tra centro e periferie (...) e forme nuove di partecipazione e di raccordo costruttivo in una sede istituzionale di istruttoria e di concertazione fra Stato e autonomie», creando «un ponte fra il bicameralismo previsto dalla Costituzione del '48 e il bicameralismo della Costituzione rinnovata»¹⁷⁹.

L'inattuazione della norma ha costituito, dunque, l'ennesima occasione mancata, ma forse, rispetto alle precedenti, ancor più grave e paradossale è risultato, in questo caso, il non aver colto tale opportunità di cambiamento.

Infatti, alla luce degli ostacoli insormontabili incontrati da tutti i più organici tentativi precedenti di riforma in senso territoriale del Parlamento, l'ipotesi delineata nell'art. 11, proprio al fine di renderne maggiormente probabile un esito positivo, era palesemente la risultante di una serie di ragioni di praticabilità politica, piuttosto che la soluzione istituzionalmente più idonea ad assicurare il concorso delle autonomie territoriali ai processi decisionali parlamentari.

Ma neanche questa consapevole scelta "al ribasso" che, dopo tanti anni di dibattiti e progetti infruttuosi, avrebbe dovuto finalmente rendere possibile un primo concreto cambiamento in tema di raccordi Stato – autonomie territoriali in ambito legislativo, ha permesso che ciò effettivamente avvenisse.

Così, tale deludente esito si erge, a parere di chi scrive, a emblema di una inerzia e di una miopia istituzionali ormai patologiche, potenzialmente in grado di compromettere i risultati (di cui molti ancora potenziali) faticosamente raggiunti con la riforma del Titolo V del 2001.

3. *Il deludente "Senato federale" del d.d.l. cost. della XIV legislatura*

Lo "spartiacque" rappresentato dalla riforma del Titolo V della Costituzione ha, dunque, definitivamente posto al centro del dibattito sulle riforme istituzionali l'idea della necessità di una revisione del nostro bicameralismo che sia strettamente collegata alla qualificazione territoriale della seconda Camera, in modo da completare il nuovo impianto autonomistico tracciato nel 2001.

¹⁷⁸ Cfr. P. ANTONELLI, *op. cit.*, pp. 141 e 143; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11*, cit., p. 129; N. LUPO, *Le ragioni costituzionali*, cit., p. 12.

¹⁷⁹ C. DECARO, *Parlamenti e devolution tra Italia e Gran Bretagna*, cit., p. 12.

Così, già nella successiva XIV legislatura (2001-2006), questo è stato uno degli obiettivi che l'ampio progetto di riforma della Costituzione varato dalla nuova maggioranza di centro-destra ha tentato di raggiungere¹⁸⁰.

Tale disegno è stato (quasi) unanimemente oggetto di critica, sia per ragioni di metodo che di merito, in relazione ad una serie di problemi ed interrogativi da esso sollevati riguardanti un po' tutti i temi oggetto delle proposte di riforma¹⁸¹.

Una delle maggiori carenze di quella riforma, «il vero punto debole del progetto» anche secondo i commentatori meno severi¹⁸², riguardava proprio la revisione della formula bicamerale ed il nuovo «Senato federale della Repubblica», rispetto al quale le critiche sono state estremamente dure, e si sono incentrate sul carattere «eminentemente nominale» della qualificazione

¹⁸⁰ Inizialmente, per la verità, all'esito positivo del *referendum* confermativo tenutosi il 7 ottobre 2001 e alla conseguente promulgazione della legge cost. 3/2001, era seguita una prima promettente fase in cui la nuova maggioranza era sembrata intraprendere la strada dell'attuazione concertata della riforma (v. *supra* § 1, note 133 e 134). Tali aspettative, però, rimasero presto deluse in quanto, in una seconda fase, a partire dall'estate 2003, anziché concentrarsi sull'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali, eventualmente integrandole in alcuni aspetti specifici, correggendone i limiti e colmandone le lacune senza dubbio presenti, la scelta fu quella di riaprire il cantiere della revisione della Costituzione, attraverso una "riforma della riforma", per di più non limitata al solo Titolo V (con la c.d. *devolution*), ma estesa a tutti i titoli della Parte Seconda della Carta. Il relativo disegno di legge, approvato definitivamente dal Senato il 16 novembre 2005 – ma poi respinto in modo piuttosto netto dagli elettori attraverso il *referendum* confermativo tenutosi il 25 e 26 giugno 2006 – andava infatti a modificare circa cinquanta articoli della Costituzione.

Sui principali progetti di riforma del Senato proposti, nello stesso periodo, dall'opposizione, si rinvia a: A. ANZON, *Il "federalismo" nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, pp. 4-5; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *I progetti dell'opposizione parlamentare per la riforma dell'ordinamento costituzionale*, in G. Cordini (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2005, spec. pp. 104-107; U. ROSSI MERIGHI, *Considerazioni sul progetto «Mancino-Amato-Villone»*, *ivi*, pp. 164-166.

¹⁸¹ Per un'analisi completa ed approfondita di tutti gli ambiti oggetto della riforma, sia pure nella versione approvata dal Senato in prima lettura il 25 marzo 2004, poi oggetto di alcune modifiche da parte della Camera, si rinvia a F. BASSANINI (a cura di), *op. cit.*, da cui emerge una valutazione aspramente critica del progetto. Un giudizio diverso, di apprezzamento della riforma nel suo complesso, con particolare riferimento alle novità in tema di forma di governo, è stato espresso, invece, dai costituzionalisti aderenti alla Fondazione Magna Carta, nel volume a cura di P. CALDERISI, F. CINTIOLI, G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, che non hanno mancato comunque di evidenziarne i difetti e gli elementi di contraddizione interna, che ne avrebbero potuto inficiare il funzionamento, indicando contestualmente possibili proposte di correzione. Le maggiori perplessità riguardavano le modifiche relative ai rapporti tra Stato e Regioni, nelle quali si intravedeva il rischio di un peggioramento della già precaria situazione del nostro federalismo. Proprio con riferimento alle modifiche in tema di forma di Stato si vedano anche i contributi di: P. CARETTI, *Una seconda riforma peggiore della prima: note critiche sulla riforma della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4, p. 778; F. MERLONI, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 2005, n. 4, p. 470; G.C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 9.

¹⁸² C. FUSARO, *Prime valutazioni sul Disegno di legge costituzionale concernente il Senato federale della Repubblica, la composizione della Corte costituzionale, la forma di governo e modificazione degli artt. 104, 117, 127 e 138 della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, p. 2.

federalistica¹⁸³, ritenuta «frutto di una mera petizione di principio»¹⁸⁴, essendo il volto del nuovo Senato «assai poco (se non per nulla) rappresentativo delle autonomie territoriali»¹⁸⁵.

Tali valutazioni apparivano effettivamente giustificate dalla disciplina dettata per la composizione dell'organo, senza dubbio ben lontana dall'adottare i tratti riscontrabili – sia pur nella grande varietà di soluzioni esistenti – nelle Camere territoriali proprie delle esperienze costituzionali che consideriamo tipicamente federali. Si pensi, in particolare, con riferimento all'investitura dei senatori, alla scelta dell'elezione diretta (e non della designazione ad opera degli enti territoriali), che veniva per di più abbinata ad un tipo di riparto dei seggi senatoriali tra le Regioni troppo spostato sul versante demografico, con un notevole squilibrio tra le quote regionali, a scapito di una rappresentanza più propriamente federalistica.

Anche in tale occasione, come già era accaduto negli anni precedenti, le molte attese e le ragionevoli speranze – questa volta rinvigorite dal fatto che il nuovo punto di partenza non fosse più la Costituzione del 1948, ma il Titolo V profondamente trasformato nel 2001 – si tradussero in polemiche e in un diffuso senso di delusione.

L'esito del *referendum* costituzionale del giugno 2006 concluse questa stagione, sancendo, in qualche modo, un doppio insuccesso: infatti, il fallimento indiscutibile dell'ennesimo tentativo riformatore ne portò inevitabilmente con sé un secondo, legato all'inattuazione di buona parte della riforma del 2001¹⁸⁶, compresa la novità contenuta nell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001, l'unica

¹⁸³ L. CASTELLI, *op. cit.*, p. 464.

¹⁸⁴ G.C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, cit., p. 9, che ha definito il nuovo organo «un Senato federale solo a parole» (p. 1).

¹⁸⁵ *Ivi*, p. 9. Giudizi assai duri sono stati espressi anche da: A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 5; R. BIN, *Senato federale? "...ma mi facci il piacere!"*, in www.forumcostituzionale.it, 11 maggio 2004. Minoritaria la dottrina che, pur sottolineando i limiti dell'organo, ne ha dato una valutazione più favorevole. Si veda, in particolare, C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, cit., p. 16, nota 45, secondo cui, «nonostante qualche pecca evidente, la riforma costituiva il massimo che si potesse pensare di fare e avrebbe permesso di dare una soluzione, forse non definitiva, ma suscettibile di evoluzioni promettenti, all'annoso problema dell'assetto del nostro bicameralismo». In tal senso anche L. ANTONINI, *Intorno ai difetti e alle virtù della riforma di Lorenzago*, in G. Cordini (a cura di), *op. cit.*, pp. 13 ss. In favore della proposta anche A. CHIAPPETTI, *La Costituzione della II Repubblica. La fine del mito del federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 151 ss., che ha ritenuto ovvie, scontate ed ingiuste le critiche ad essa mosse, dovendosi tener conto della «necessità imprescindibile di procedere con progressività e senza cesure nette all'abbandono dell'attuale Senato». Per ulteriori commenti si rinvia a: A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in www.issirfa.cnr.it/3297,908.html, p. 4; U. ALLEGRETTI, *Un Senato "federale"?*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 4, pp. 816 ss.; S. BONFIGLIO, *Senato federale: dov'è finita la contestualità affievolita?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; M. MANETTI, *Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; ID., *Il Senato federale all'italiana*, in www.federalismi.it, 21 aprile 2005.

¹⁸⁶ Assai indicativo della poca attenzione riservata all'attuazione della riforma del Titolo V è, ad esempio, come osserva N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento*, cit., p. 94, il permanere di un'articolazione delle commissioni permanenti di Camera e Senato che rispecchia un quadro di competenze del legislatore statale ormai superato, senza che sul punto si sia neppure sollevato alcun dibattito in sede politica o istituzionale. Proprio con riferimento all'attuazione assai

che avrebbe potuto nel frattempo permettere una rappresentanza delle autonomie in sede parlamentare.

A cinque anni dall'approvazione della riforma del Titolo V, dunque, nulla era ancora cambiato sul piano dei raccordi Stato – autonomie territoriali, con particolare riferimento alla tanto evocata trasformazione della seconda Camera, e nessun passo in avanti era stato fatto in quella direzione.

In tal modo, sarebbe stato necessario riavviare *ex novo* quel discorso, con la speranza, almeno, che gli errori – di metodo e di merito – precedentemente compiuti, potessero fornire qualche utile insegnamento per non commetterne di nuovi ed altrettanto vistosi, così da incrementare le probabilità di un esito più felice di eventuali successivi progetti riformatori.

4. Una nuova, e più soddisfacente, ipotesi di “Senato federale”: la “bozza Violante” della XV legislatura

Nel corso della XV legislatura (2006-2008), dopo la bocciatura referendaria della riforma costituzionale varata nella legislatura precedente, si è nuovamente sviluppato un ricco dibattito politico ed istituzionale, che non è sfociato, tuttavia, nell'approvazione da parte del Parlamento di alcuna legge costituzionale incidente sul sistema delle autonomie territoriali del nostro Paese.

Ciò non significa, però, che la nuova, breve stagione sia stata del tutto priva di risultati, in particolare con riferimento proprio al tema oggetto della presente trattazione, cioè la revisione del nostro sistema bicamerale con la trasformazione in senso “federale” di uno dei due rami del Parlamento.

Infatti, in questo periodo la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati ha svolto un intenso lavoro che ha portato, accorpando tutta una serie di proposte¹⁸⁷, alla redazione di un unico progetto – la c.d. “bozza Violante”, dal nome del Presidente della Commissione stessa – approvato a larga maggioranza in quella sede il 17 ottobre 2007, dopo aver ottenuto anche il parere

parziale delle nuove disposizioni costituzionali, G. PICCIRILLI, *Il recente riequilibrio negli assetti del bicameralismo tedesco: il ruolo del Bundesrat dopo la Föderalismusreform I*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., p. 191, richiama, sottolineando la «stridente differenza con quanto avvenuto in Italia», l'ampia riforma costituzionale realizzata in Germania nel luglio del 2006, caratterizzata, tra l'altro, dall'adozione di due progetti di legge – uno di modifica della Legge fondamentale ed uno di modifica della legislazione ordinaria “di accompagnamento” – che hanno seguito un cammino parallelo. La scelta è stata, quindi, quella «di far procedere su binari paralleli sia la revisione costituzionale che le disposizioni di sua prima attuazione, senza rimandare quest'ultima ad un periodo successivo, magari affidandola ad una maggioranza diversa».

¹⁸⁷ Per qualche breve cenno ad alcuni di questi disegni di legge costituzionale v. A. STERPA, *Le ipotesi di revisione della Costituzione ed il sistema delle autonomie*, Estratto dal *Quinto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, 2008, in www.issirfa.cnr.it, p. 7.

favorevole con osservazioni da parte della Commissione bicamerale per le questioni regionali, e subito trasmesso all'Assemblea, che lo ha cominciato ad esaminare a novembre¹⁸⁸.

In base al testo in questione, il nuovo Parlamento si sarebbe composto di una Camera dei deputati e di un «Senato federale della Repubblica», che per la prima volta, rispetto ai precedenti tentativi, sembrava degno dell'aggettivo usato per qualificarlo, possedendo una serie di caratteristiche tali da renderlo effettivamente riconducibile alla grande e variegata categoria delle seconde Camere normalmente presenti negli ordinamenti autenticamente federali.

In particolare, tra i molti possibili modelli di riferimento a livello comparato, il nuovo Senato sembrava essere assimilabile – anche se solo tendenzialmente, alla luce di una serie di differenze sia strutturali che funzionali – a quello del *Bundesrat* austriaco, l'organo attraverso il quale i nove *Länder* che costituiscono la Federazione intervengono nella definizione della legislazione federale¹⁸⁹.

Quanto alla composizione, il progetto prevedeva, infatti, l'elezione di secondo grado – fondamentale affinché abbia senso l'opzione in favore di una Camera territoriale, che non sia una mera riproduzione di quella politica (v. *amplius infra* cap. V, § 1.2) – della maggior parte dei senatori, che sarebbero stati eletti dai Consigli regionali¹⁹⁰, necessariamente tra i propri componenti¹⁹¹, con voto limitato, al fine di garantire la rappresentanza delle minoranze¹⁹², sulla base di modalità uniformi da definire con legge dello Stato.

¹⁸⁸ Si tratta del progetto recante «Modificazioni di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma del Governo, composizione e funzioni del Parlamento, nonché limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica».

¹⁸⁹ Sul *Bundesrat* austriaco v. P. MACCHIA, *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, Giappichelli, Torino, 2007; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., pp. 77-80; M. PIREDDA, *Il Bundesrat austriaco*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, pp. 183 ss.; A. GAMPER, *The Austrian Bundesrat*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp. 781 ss.

¹⁹⁰ L'elezione indiretta è adottata per la formazione del *Bundesrat* austriaco, i cui componenti sono eletti – insieme ad un membro supplente per ognuno di essi – dalle assemblee legislative dei *Länder*, per un periodo di tempo corrispondente alla durata della legislatura delle medesime (cinque o sei anni), valendo, dunque, per la seconda Camera, il principio del rinnovo parziale.

¹⁹¹ Si tratterebbe di una fondamentale differenza rispetto al modello del *Bundesrat* austriaco, i cui membri sono eletti tra i cittadini in possesso dei requisiti richiesti per l'elezione alle diete regionali, senza che ne debbano necessariamente far parte. In proposito, le Costituzioni dei *Länder* disciplinano in modo diverso il caso della contemporanea appartenenza al *Bundesrat* ed al *Landtag*: mentre Austria Inferiore, Austria Superiore, Salisburgo, Stiria, Tirolo, Vorarlberg e Vienna lo ammettono, le Costituzioni di Carinzia e Burgenland lo escludono. La necessità che i senatori siano anche componenti dei Consigli regionali, come previsto dalla "bozza Violante", rappresenterebbe un elemento da valutarsi senza dubbio positivamente, in quanto proprio la sua assenza nel sistema austriaco – sommata ad altri fattori che lo differenziano, ad esempio, da quello tedesco (v. cap. V, § 1.2, nota 252), quali il principio del libero mandato e la formazione dei gruppi parlamentari e delle commissioni permanenti su base partitica, piuttosto che territoriale – può considerarsi una delle cause di attenuazione del legame istituzionale tra la seconda Camera e le entità in essa rappresentate, e dunque di quella "debolezza" generalmente ad esso imputata (v. *amplius infra* cap. V, § 1.2).

Il criterio adottato per l'assegnazione alle singole Regioni dei seggi relativi a questa prima quota di senatori, non era quello della stretta proporzionalità alle rispettive popolazioni, essendo, invece, opportunamente basato solo su una parziale ponderazione con esse, con una variazione massima tra le cinque e le dodici unità¹⁹³.

Ma quella delineata dal progetto, a differenza del modello austriaco, non era una "Camera delle Regioni", bensì una "Camera delle autonomie", in quanto era prevista la presenza nell'organo anche di una seconda (minoritaria) componente, formata da rappresentanti degli enti locali, eletti – tra i consiglieri comunali, provinciali e delle Città metropolitane – dai Consigli delle autonomie locali¹⁹⁴ (non necessariamente al loro interno), nella misura di uno nelle Regioni sino ad un milione di abitanti, e due nelle Regioni con popolazione superiore, anche in tal caso con voto limitato (i CAL delle Province autonome del Trentino Alto-Adige avrebbero eletto un senatore per ciascuna Provincia).

La nuova disciplina implicava, dunque, oltre ad un automatico cambiamento dell'elettorato passivo¹⁹⁵, anche una diminuzione dei senatori, il cui numero sarebbe inoltre divenuto potenzialmente variabile¹⁹⁶.

Contra, M. LUCIANI, *Prime osservazioni*, cit., p. 2, che esprime perplessità sulla possibilità di cumulare il mandato di senatore con quello di consigliere regionale, ritenendo preferibile una maggiore autonomizzazione dei senatori.

¹⁹² La tutela delle minoranze è presente anche nell'ordinamento austriaco, dove l'elezione dei rappresentanti nel *Bundesrat* da parte di ciascuna dieta regionale, che avviene sulla base di liste di partito, è improntata ad un criterio proporzionale rispetto alla forza dei gruppi politici presenti in tali assemblee, temperato appunto dalla garanzia di rappresentanza del secondo partito per numero di seggi o, in caso di più partiti con stesso numero di seggi, per numero di voti riportati nelle ultime elezioni.

¹⁹³ I Consigli regionali avrebbero infatti eletto cinque senatori nelle Regioni con popolazione sino a un milione di abitanti; sette in quelle fino a tre milioni di abitanti; nove in quelle fino a cinque milioni; dieci in quelle fino a sette milioni; dodici nelle Regioni con popolazione superiore ai sette milioni di abitanti. Avrebbero fatto eccezione a questa proporzione i territori meno popolosi, con l'attribuzione di un solo rappresentante, rispettivamente, alle Regioni di Valle d'Aosta e Molise, e di due senatori ciascuna alle Province autonome di Trento e Bolzano. Lo stesso criterio di ponderazione rispetto alla consistenza demografica, sulla base dell'ultimo censimento generale della popolazione, è adottato – oltre che in Germania (v. cap. V, § 1.2, nota 231) – in Austria, dove ad ognuno dei nove *Länder* è attribuito un numero di seggi variabile, con un'escursione tra tre e dodici (per un totale, attualmente, di 62 membri della seconda Camera).

¹⁹⁴ A tal proposito, tra l'altro, il progetto prevedeva l'aggiunta di un comma all'art. 123 Cost., che rinviasse ad apposita legge dello Stato la disciplina dei principi fondamentali in tema di formazione e composizione dei Consigli delle autonomie locali, al fine di assicurare, dato il nuovo ruolo che essi avrebbero assunto, una maggiore omogeneità tra loro almeno nelle caratteristiche fondamentali. Critico nei confronti dell'affidamento dell'elezione di alcuni senatori ai Consigli delle autonomie locali è M. LUCIANI, *Prime osservazioni*, cit., pp. 1-2, che ritiene anche inadeguato il rinvio alla legge statale da parte del nuovo eventuale comma dell'art. 123, in quanto, secondo l'autore, quei nodi andrebbero sciolti subito e a livello costituzionale.

¹⁹⁵ Dovendo i senatori essere eletti tra i consiglieri di Regioni ed enti locali, non sarebbe stato più necessario il compimento del quarantesimo anno di età, ma del diciottesimo. Veniva ridotta (da venticinque) a diciotto anni anche l'età per poter essere eletti deputati.

¹⁹⁶ La riforma prevedeva anche una consistente riduzione del numero dei deputati, dagli attuali 630 a 512 (di cui dodici eletti nella circoscrizione Estero).

Ovviamente, poiché si stabiliva, introducendo il principio della contestualità, che i senatori eletti in ciascuna Regione e Provincia autonoma sarebbero rimasti in carica fino alla proclamazione dei nuovi senatori del medesimo territorio, il Senato, assumendo un carattere tipico delle Assemblee federali, sarebbe divenuto – a differenza della Camera, che continuava ad essere eletta per una durata di cinque anni – un organo permanente, non soggetto a scioglimento, e destinato (come nella soluzione del 2005) ad essere rinnovato parzialmente ad ogni elezione regionale.

Sotto il profilo funzionale, il progetto avrebbe determinato il superamento del bicameralismo paritario, sia in quanto il Senato federale era opportunamente escluso dal rapporto di fiducia con il Governo, sia in virtù della nuova disciplina della funzione legislativa, che avrebbe visto una consistente prevalenza della Camera dei deputati, pur garantendo comunque al Senato – in tal caso distinguendosi nettamente (ed opportunamente) dal modello austriaco¹⁹⁷ – una partecipazione, più o meno ampia ed incisiva, a tutte le procedure legislative.

Erano anzitutto previste leggi bicamerali paritarie: le Camere, cioè, avrebbero continuato ad esercitare collettivamente la funzione legislativa, con la conseguente necessaria deliberazione conforme di entrambe, in una serie di casi, limitati nel numero ma “qualitativamente” rilevanti, riguardanti l’assetto costituzionale ed i rapporti fra lo Stato e gli altri enti territoriali costitutivi della Repubblica¹⁹⁸.

Nella restante attività legislativa il Senato avrebbe avuto un ruolo non paritario.

Per le leggi volte a definire i principi fondamentali nelle materie rientranti nella competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost. (individuate

¹⁹⁷ Nell’esercizio della funzione legislativa, il ruolo del *Bundesrat* austriaco risulta alquanto debole e limitato, essendo tale organo dotato di poteri provvisti di un’incidenza meramente dilatoria. Infatti, esso può esercitare soltanto un veto sospensivo nei confronti delle leggi adottate dalla Camera politica, il Consiglio nazionale (*Nationalrat*), che può facilmente superarlo riapprovando la legge, con l’unico aggravio della necessità di un *quorum* strutturale leggermente più alto di quello normalmente richiesto (la metà più uno invece che un terzo dei componenti). Anche nel procedimento di revisione costituzionale i poteri delle due Camere sono differenziati, in quanto la competenza generale spetta al Consiglio nazionale. La seconda Camera vi è coinvolta in due modi. Anzitutto, è previsto che un terzo dei membri del *Bundesrat* – così come del *Nationalrat* – possa richiedere di sottoporre a *referendum* popolare le modifiche parziali della Costituzione federale. Ma il potere più consistente attribuito al *Bundesrat* è quello riferito alle leggi costituzionali di modifica del riparto delle competenze tra *Bund* e *Länder*, le uniche davvero bicamerali, rispetto alle quali la seconda Camera gode di un vero e proprio potere di veto, essendo necessaria anche la sua approvazione, con la presenza di almeno la metà dei membri e con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi.

¹⁹⁸ Più precisamente, la procedura paritaria era prevista per le leggi costituzionali (cosicché le autonomie territoriali avrebbero potuto partecipare indirettamente a questa fondamentale funzione di garanzia); per quelle in materia elettorale; in materia di organi di governo e di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; per le leggi concernenti l’esercizio delle competenze legislative dello Stato indicate negli articoli 114, terzo comma; 116, terzo comma; 117, commi quinto e nono; 120, secondo comma; 122, primo comma; 123, quinto comma; 132, secondo comma; 133, primo comma; per le leggi concernenti l’istituzione e la disciplina delle Autorità di garanzia e vigilanza; per le leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

come tali dai Presidenti delle due Camere, d'intesa tra loro), si prevedeva l'assegnazione al Senato federale, al fine dell'approvazione in prima lettura. L'esame in seconda lettura e l'approvazione in via definitiva sarebbero, dunque, spettati alla Camera dei deputati, che avrebbe potuto apportarvi modifiche a maggioranza assoluta dei componenti.

In via residuale, per tutti gli altri progetti di legge non rientranti nei casi precedenti, la riforma prevedeva un procedimento caratterizzato dalla forte prevalenza della Camera dei deputati: infatti, il testo da essa esaminato ed approvato, sarebbe stato trasmesso al Senato che, entro trenta giorni (quindici per i disegni di legge di conversione dei decreti legge), su richiesta di un quinto dei suoi componenti¹⁹⁹, avrebbe potuto esaminarlo ed eventualmente approvare modifiche sulle quali la Camera si sarebbe pronunciata in via definitiva.

Questa era la procedura generale, nell'ambito della quale era poi prevista una variante relativa ad alcune materie di particolare rilievo regionale e locale²⁰⁰: in tal caso la Camera avrebbe potuto respingere o modificare quanto approvato dal Senato solo a maggioranza assoluta dei componenti.

La disciplina del procedimento legislativo contenuta nel progetto di riforma ed i criteri generali di ripartizione delle attribuzioni tra le due Camere – al di là delle possibili, puntuali riserve che potrebbero essere avanzate sulla sottoposizione di questa o quella materia ad un regime procedimentale piuttosto che ad un altro²⁰¹ – appaiono nel complesso apprezzabili, e tali da ridurre il rischio che i poteri riconosciuti alla Camera non politica, svincolata dal rapporto fiduciario con l'esecutivo, possano incidere negativamente sull'esigenza della governabilità (soprattutto in caso di affermazione di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento)²⁰².

¹⁹⁹ Ritiene eccessivamente ridotta tale quota per il "richiamo" dei progetti di legge al Senato, M. LUCIANI, *Prime osservazioni*, cit., p. 3.

²⁰⁰ Si tratta delle materie di cui all'art. 118, commi secondo (conferimento di funzioni amministrative agli enti locali) e terzo, Cost. (forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di immigrazione e sicurezza, e forme di intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali), e di cui all'art. 119, commi terzo (istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante), quinto (risorse aggiuntive ed interventi speciali dello Stato in favore di determinati territori), e sesto, Cost. (principi generali di attribuzione del patrimonio a Regioni ed enti locali).

²⁰¹ Per alcune considerazioni in tal senso v. A. D'ATENA, *Un Senato «federale». A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, n. 1, pp. 247-248, il quale, tra l'altro, si domanda se non sarebbe forse opportuno prevedere anche leggi affidate in via esclusiva alla Camera politica, quindi del tutto sottratte all'interazione del Senato, non riconoscendo ad esso il potere di presentare neanche proposte emendative superabili.

²⁰² *Ivi*, pp. 245-246. Un giudizio complessivamente positivo sulla disciplina delle competenze di Camera e Senato in ambito legislativo è stato espresso anche da M. LUCIANI, *Prime osservazioni*, cit., p. 1. *Contra*, G. AZZARITI, *Dodici notazioni ed una postilla sul disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione attualmente in discussione alla Camera*, in *Politica del diritto*, 2007, n. 4, pp. 518-519, il quale imputa alla soluzione proposta sull'esercizio delle funzioni legislative da parte delle due Camere «un eccesso di complicazione» destinato a produrre «confusione e conflitti tra i due rami del Parlamento», e ritiene dunque «necessario semplificare al massimo il riparto (...), adottando criteri più chiari e lineari».

Ma è il progetto nel suo complesso, in relazione quindi anche agli aspetti strutturali, a meritare una valutazione favorevole²⁰³, segnando senza ombra di dubbio un netto miglioramento rispetto alla situazione del tanto discusso bicameralismo perfetto attuale, nonché apparendo decisamente più maturo e sensato, anche a livello comparato, di tutti i progetti infruttuosamente succedutisi negli ultimi decenni.

In particolare, esso sembrerebbe, almeno sulla carta, maggiormente in grado di soddisfare, finalmente, le esigenze di cooperazione tra lo Stato e le autonomie territoriali, dotandole del supporto parlamentare di cui oggi mancano.

Una piccola prova dell'avvicinamento a quell'obiettivo è fornita dal fatto che, a differenza del progetto elaborato nella legislatura precedente, tale riforma andrebbe ad abrogare il secondo comma dell'art. 83 Cost., che prevede, per l'elezione del Presidente della Repubblica, l'integrazione del Parlamento in seduta comune con i delegati regionali: evidentemente, tale esigenza verrebbe meno e quella previsione non avrebbe più ragion d'essere in presenza del nuovo organo, proprio in virtù della rappresentanza territoriale – per di più non delle sole Regioni, ma anche degli enti locali – che esso sarebbe in grado di esprimere²⁰⁴.

²⁰³ In tal senso si sono espressi, tra gli altri, A. D'ATENA, *Un Senato «federale»*, cit., spec. p. 248, e C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, cit., p. 19, che ha parlato di un progetto «coraggioso, sufficientemente coerente e nitido, complessivamente adeguato». *Contra*, G. AZZARITI, *op. cit.*, pp. 515 ss.; A. STERPA, *op. cit.*, p. 9, per il quale il progetto «da una parte, avrebbe arricchito i titoli di intervento della legge statale a danno dell'autonomia regionale e, dall'altra, pur introducendo il Senato federale, non avrebbe messo i «rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali» nelle condizioni di influenzare le decisioni parlamentari». Ma, tra i commentatori che hanno manifestato una forte insoddisfazione nei confronti delle modifiche che la riforma avrebbe apportato alla seconda Camera, v. in particolare E. CHELI, *La riforma del Senato: il nodo della politica nazionale*, in www.astrid-online.it, rassegna n. 85, 28 gennaio 2009, pp. 6-7, secondo cui in questo progetto «la costruzione della rappresentanza territoriale espressa attraverso il Senato viene talmente innestata dentro le strutture periferiche delle Regioni e degli enti locali (con l'elezione di secondo grado tra i componenti dei Consigli regionali e delle autonomie locali) da rendere fluida e casuale la struttura del Senato, che cessa di essere un vero organo costituzionale definito nella composizione e nella durata per divenire l'espressione variabile nel tempo delle diverse maggioranze regionali». Inoltre, per l'autore è «indubbio che un organo così costruito non è più in grado di garantire una continuità nei propri indirizzi, fino a perdere la stessa connotazione di organo costituzionale di rango parlamentare».

²⁰⁴ Con riferimento alle altre funzioni di garanzia, laddove approvata, la riforma avrebbe modificato l'art. 126 Cost., relativo allo scioglimento dei Consigli regionali ed alla rimozione dei Presidenti delle giunte regionali per atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, con decreto motivato adottato dal Presidente della Repubblica. Il parere espresso su tale decreto dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, infatti, sarebbe stato sostituito da quello dei Presidenti delle due Camere, proprio alla luce del nuovo carattere del Senato, espressivo delle istanze regionali. A tal proposito, C. DECARO, *La riforma del bicameralismo in Italia*, cit., p. 135, ritiene, ragionevolmente, che nel quadro disegnato dalla riforma diverrebbe ormai opportuna l'eliminazione della stessa Commissione.

Sempre a proposito di funzioni di garanzia, va poi sottolineato che la “proposta Violante”, pur non prevedendo modifiche delle norme costituzionali in materia, ha automaticamente interessato anche la composizione della Corte costituzionale, in quanto proprio la scelta di confermare la competenza del Parlamento in seduta comune di eleggere un terzo dei giudici, avrebbe comportato l'indiretta partecipazione delle autonomie territoriali, attraverso il nuovo Senato federale, alla formazione dell'organo.

In ogni caso, l'esame del progetto si è interrotto ad uno stadio iniziale, senza che il testo fosse approvato neanche in prima lettura alla Camera. La conclusione anticipata della XV legislatura²⁰⁵, dunque, ha fatto sì che, anche in questa occasione, una riforma costituzionale faticosamente elaborata – nonché più apprezzabile di altre del passato – sia sfociata, per l'ennesima volta, in un nulla di fatto.

Si è così giunti all'attuale legislatura, la XVI, senza che, in tema di riforma del bicameralismo perfetto, dopo l'infinito e travagliato cammino descritto in questo e nel precedente capitolo e, soprattutto, a quasi otto anni dalla riforma del Titolo V del 2001, nulla sia stato concretamente realizzato.

La nuova fase politica, con una maggioranza di governo nuovamente mutata rispetto alla precedente, dovrebbe, almeno nelle intenzioni, configurarsi come decisiva nel completamento di questa lunga e sfiancante transizione istituzionale, ed il percorso concertato avviato dal Governo in tema di federalismo fiscale lascerebbe ben sperare sul fatto che si tratti effettivamente della volta buona...

PARTE TERZA.

IL DIBATTITO IN CORSO, LE PROSPETTIVE, LE CRITICHE, GLI OSTACOLI DA SUPERARE. RIFLESSIONI E PROPOSTE PER UNA RIFORMA DEL BICAMERALISMO PERFETTO

V. Per un nuovo Senato della Repubblica. Le linee direttrici di una possibile riforma

Come emerso nella seconda parte della presente trattazione, molto numerosi ed assai variegati sono stati, negli ultimi trenta anni di storia repubblicana, ed in particolare nel corso degli anni '90 e dopo la revisione del 2001 del Titolo V della Costituzione, i progetti di riforma del Parlamento, che hanno perseguito il duplice obiettivo del superamento del bicameralismo perfetto dal punto di vista funzionale, e dell'assegnazione alla seconda Camera di un ruolo nuovo, nel senso di farne la sede di un diverso tipo di rappresentanza, territoriale e non politica, e quindi il raccordo privilegiato tra Stato e autonomie territoriali.

Proprio quel lungo ed accidentato percorso, costellato di numerosi tentativi falliti, è senza dubbio indicativo del fatto che quello della trasformazione di un ramo del Parlamento, al fine di

²⁰⁵ La XV legislatura si è conclusa il 28 aprile 2008, dopo che, con d.P.R. del 6 febbraio dello stesso anno, si era provveduto allo scioglimento anticipato delle Camere. Decisiva nel determinare questo esito è risultata la precarietà della maggioranza parlamentare di centro-sinistra che ha sostenuto il secondo Governo Prodi, solida alla Camera, grazie al premio di maggioranza della legge elettorale, ma molto debole al Senato.

rispondere ad esigenze ormai così fortemente avvertite a livello politico, istituzionale e sociale, è tema particolarmente complesso, che ci pone di fronte ad interrogativi e questioni di non semplice soluzione.

Ciò è dovuto anche all'ineludibile sfida consistente proprio nel far convivere le due differenti dimensioni – funzionale ed organizzativa – coniugandole in modo armonico, equilibrato e sensato in uno stesso organico intervento riformatore.

Nelle prossime pagine si tenterà, senza pretendere di costruire un modello compiuto ed esaustivo, di definire alcune linee direttrici lungo le quali si ritiene che il legislatore costituzionale dovrebbe muoversi, nella prospettiva di una riforma del Senato che possa produrre risultati positivi rispetto alle esigenze cui si è fatto cenno.

Nel delineare la tendenziale conformazione di una ipotetica seconda Camera territoriale, si farà inevitabilmente ricorso all'approccio comparato, guardando a quella estrema varietà di soluzioni concretamente esistenti, in relazione a composizione, competenze, ruolo e natura dei numerosi modelli di Camere federali.

Il riferimento ad altri ordinamenti caratterizzati da una pluralità di livelli di governo costituisce, infatti, un valido ed imprescindibile supporto per comprendere le scelte compiute in quei sistemi costituzionali, i loro effetti, la plausibilità della loro introduzione in Italia, nonché gli errori da evitare per non incorrere nei fallimenti che vengono acutamente percepiti nei vari casi nazionali.

Allo stesso tempo, però, va sottolineato che, nonostante l'indubbia utilità dello strumento comparatistico, un tema di questo tipo deve ovviamente essere affrontato tenendo conto della nostra storia costituzionale, dei tratti e delle specificità del nostro ordinamento e delle istituzioni esistenti, dunque delle caratteristiche complessive dell'architettura costituzionale nel cui ambito il nuovo organo andrebbe ad inserirsi.

Non potendo i modelli di altri sistemi – ognuno dei quali sarà ovviamente legato ad una specifica tradizione istituzionale – essere "trapiantati" nel nostro, è necessario che, nella configurazione della Camera territoriale, si cerchi di dar vita ad una fisionomia dell'organo che sia anche la più consona e rispondente ai tratti dell'ordinamento istituzionale italiano, con particolare attenzione alle peculiarità già evidenziate del nuovo assetto federalistico-autonomistico delineato dalle recenti riforme costituzionali, cosicché non sono da escludersi commistioni di modelli esistenti o la creazione di soluzioni del tutto inedite.

1. *Composizione ed altri aspetti strutturali del nuovo Senato*

1.1. *Una questione preliminare, nominalistica ma non solo: "Senato federale", "Camera delle Regioni" o "Camera delle autonomie territoriali"? Forse, più semplicemente... "Senato della Repubblica"*

Riflettendo sui tratti fondamentali che un'auspicabile riforma del Titolo I della Parte II della Costituzione (nonché delle altre norme costituzionali riguardanti il Parlamento), dovrebbe introdurre al fine di una trasformazione in senso "federale" del nostro Senato, una questione preliminare, da sciogliere ancor prima di soffermarsi sui vari profili del tema – composizione, modalità di designazione, poteri dell'organo – è, senza dubbio, quella relativa a *quali autonomie* debbano trovarvi spazio e rappresentanza.

In altri termini, la nuova seconda Camera dovrebbe assumere la conformazione di organo di rappresentanza delle sole Regioni o, piuttosto, di tutte le autonomie territoriali, dunque anche di quelle infraregionali?

Per una molteplicità di ragioni, si ritiene che la questione, particolarmente delicata ed ampiamente dibattuta, trovi nella seconda opzione prospettata la soluzione migliore e più consona all'ordinamento complessivamente inteso.

Oltre a motivazioni di ordine storico e culturale²⁰⁶, le maggiori e più convincenti argomentazioni a sostegno di tale tesi vanno ricercate proprio nei caratteri assunti dall'ordinamento dopo la riforma del 2001, soprattutto con riferimento al principio della pari dignità istituzionale di tutti i soggetti costitutivi della Repubblica, *ex art.* 114 Cost.

Solo una Camera nell'ambito della quale trovassero spazio rappresentanze distinte ed equilibrate di tutti i livelli infrastatali del sistema, potrebbe davvero consentire la valorizzazione, coerentemente con la norma citata, dei vari enti territoriali, laddove, invece, una rappresentanza delle sole Regioni, risulterebbe insufficiente e non rispondente alla *ratio* ed all'indirizzo dettato dalla profonda riforma del Titolo V²⁰⁷.

²⁰⁶ È nota la tradizionale vitalità degli enti locali ed il forte senso di appartenenza a Comuni e Province (storicamente anteriori allo Stato costituzionale), più che alle Regioni, sintomo del particolare radicamento della tradizione municipalista in Italia.

²⁰⁷ Si dichiarano favorevoli ad una Camera comprensiva di tutte le autonomie territoriali, tra gli altri: G.C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 9; M. CAMMELLI, *Relazione*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Edizioni, Roma, 2002, p. 78; L. CASTELLI, *Il cosiddetto Senato federale nel disegno di legge di riforma della parte II della Costituzione*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli Editori, Firenze, 2004, pp. 462-463; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Bari, 2006, p.

Non a caso, lo stesso legislatore costituzionale del 2001 aveva “accompagnato” quell’ampio e radicale intervento con la già analizzata (v. cap. IV, § 2) disposizione transitoria contenuta nell’art. 11 della legge cost. n. 3/2001, che, per colmare il *vulnus* rappresentato dalla mancanza di un raccordo parlamentare tra Stato ed autonomie, andava ad integrare la “bicameralina” con rappresentanti di tutti i livelli del sistema autonomistico.

Sebbene sia rimasto finora inattuato, si tratta di un precedente di cui tener necessariamente conto, anche per il rango costituzionale della norma, e che lascia intravedere un futuro sviluppo di quell’“esperimento” proprio nel senso di una trasformazione del Senato secondo il modello della “Camera delle autonomie”, e non della “Camera delle Regioni”²⁰⁸.

Per la verità, l’ipotesi qui sostenuta non trova concorde una parte autorevole della dottrina, favorevole ad una rappresentanza esclusivamente regionale in seno alla seconda Camera riformata²⁰⁹, ritenendo evidentemente la Regione «l’ente territoriale *sub*-statale con maggiore forza istituzionale e politica», essendo l’unico a godere di un’autonomia piena e di una potestà legislativa primaria²¹⁰.

In particolare, la principale obiezione che vi si oppone è legata proprio al fatto che, in base all’art. 117, primo comma, Cost., «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni», cosicché non si comprende su quale giustificazione giuridica andrebbe a fondarsi la partecipazione degli enti locali all’esercizio della funzione legislativa²¹¹.

68; P. ANTONELLI, *Significato e ruolo degli Enti locali nella rappresentanza politica dello Stato*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *Un Senato delle autonomie per l’Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, p. 140; V. CHITI, *Le prospettive di riforma del Senato in Italia*, in www.federalismi.it, 15 novembre 2006, pp. 7-8.

²⁰⁸ Cfr. L. CASTELLI, *op. cit.*, p. 463; I. PORTELLI, *Appunti sul Senato delle Regioni*, in *Nuove autonomie*, 2002, n. 1-2, p. 99.

²⁰⁹ Sostengono il modello della “Camera delle Regioni”, tra gli altri: R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, I ed., 2001, il quale, proprio con riferimento alla partecipazione in seno alla “bicameralina” degli enti locali, ritenuta una «scomoda eredità» lasciata dalla Commissione D’Alema (p. 212), parla di «equivoco di fondo che finisce per ingarbugliare tutti i discorsi intorno alla riforma della seconda Camera» (p. 214), paventando il rischio che possa costituire «una grave ipoteca» per i futuri progetti costituzionali su questo tema, ed auspicando quindi che tale «soluzione transitoria non si trasformi in definitiva» (p. 215); U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, n. 3, pp. 441 ss.; F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 114; R. TOSI, *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 1997, n. 6, p. 1002; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, n. 3, p. 850, nota 54; S. BARTOLE, *Dopo il referendum di ottobre*, in *Le Regioni*, 2001, n. 5, p. 800; C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, 2007, n. 4, pp. 542-543.

²¹⁰ I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Diritto pubblico*, 2007, n. 3, p. 922.

²¹¹ Cfr. R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, cit., p. 218; F. RESCIGNO, *L’art. 11 e la “promessa” della Camera delle Regioni*, in E. Rozo Acuña (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L’esperienza italiana a confronto con altri Paesi*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 187.

A supporto di tale posizione sembrerebbe intervenire il diritto costituzionale comparato, non registrandosi in nessuno Stato federale la presenza nella seconda Camera degli enti locali minori²¹², circostanza che testimonierebbe l'inopportunità di quel tipo di soluzione, se non addirittura una incompatibilità tra enti locali e Camera rappresentativa delle periferie istituzionali²¹³.

La stessa dottrina tende, dunque, anche dopo la riforma del Titolo V, ad identificare nella Regione l'interlocutore privilegiato degli enti locali, i quali troverebbero ora nei Consigli delle autonomie locali (art. 123, quarto comma, Cost.), la sede più idonea per dialogare con l'ente di governo territoriale di riferimento, rafforzando la loro posizione istituzionale ed i loro interessi anzitutto in ambito regionale. Spetterebbe poi alla Regione, in una seconda Camera effettivamente rappresentativa delle istanze territoriali, dar voce a livello nazionale alle esigenze ed alle necessità anche degli enti locali²¹⁴.

Per la verità, le varie argomentazioni utilizzate per opporsi alla prospettiva di una rappresentanza "allargata" agli enti locali in seno alla seconda Camera, anche se non del tutto infondate, non appaiono però decisive per escludere tale ipotesi.

²¹² Quello francese è l'unico ordinamento in cui è prevista la rappresentanza di tutte le collettività in Senato. In realtà, Regioni e dipartimenti sono presenti in modo residuale nel collegio di grandi elettori chiamati ad eleggere, a suffragio indiretto di secondo grado, i senatori: la maggior parte dei grandi elettori e degli eletti al Senato sono, infatti, Sindaci dei Comuni. Sul Senato francese si rinvia a: T. LOBELLO, *La seconda Camera nel sistema costituzionale francese*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, spec. pp. 236-244; T. DI MANNO, *The Sénat of the French Republic*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 153 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Il Senato in Francia tra antiche conferme e prospettive di riforma*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008, pp. 73 ss.

²¹³ Cfr. R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, cit., pp. 214-215; ID., *Il bilanciamento dell'orafo. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, 2003, n. 2, pp. 214-215; F. RESCIGNO, *L'art. 11*, cit., p. 186. Vengono sovente espresse serie preoccupazioni anche rispetto ad una serie di problematiche che deriverebbero dall'inclusione delle autonomie minori in sede parlamentare, in termini di rischi di accentuazione della conflittualità tra gli interessi dei due livelli di governo e di conseguente difficoltà di funzionamento dell'organo. Cfr. in particolare U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale*, cit., pp. 441-443, e ID., *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e Diritto*, 2003, n. 3, pp. 133-134, per il quale «la presenza degli enti minori indebolirebbe, anziché rafforzare, la realizzazione dei ruoli ai quali la camera territoriale è chiamata, mal servendo sia alla funzione di garanzia delle autonomie che (ancor meno) a quella di rafforzamento dell'unità nazionale». L'autore elenca tutta una serie di rischi che, a suo parere, una scelta di quel tipo implicherebbe: «la dispersione della rappresentanza; il presumibile eccesso di presenza dei problemi di dimensione locale rispetto a quelli di area vasta e alla capacità di porsi le grandi questioni nazionali; la conflittualità oggi esistente tra le istituzioni locali e quelle regionali, che ne verrebbe esaltata; la difficoltà (...) di garantire una proporzione equilibrata tra i vari tipi di enti – non solo con le regioni e tra province e comuni, ma soprattutto tra comuni di varia dimensione, importanza e prestigio». Per considerazioni simili, v. anche R. BIFULCO, *Il bilanciamento dell'orafo*, cit., p. 216; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2005, p. 228; R. TOSI, *La seconda Camera*, cit., p. 1002; F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 1997, n. 2-3, p. 310.

²¹⁴ Cfr. R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, cit., p. 215; ID., *Il bilanciamento dell'orafo*, cit., pp. 216-217; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 867-868; C. DE FIORES, *op. cit.*, p. 543.

Alla ovvia constatazione per cui agli enti locali è preclusa tanto la titolarità quanto l'esercizio della funzione legislativa, si contrappone, infatti, l'altrettanto innegabile considerazione per cui le loro attribuzioni, ora costituzionalmente garantite, sono esposte a pericoli di invasione da parte della legislazione statale (oltre che regionale), per di più senza alcuna diretta tutela giurisdizionale.

Negare agli enti locali l'accesso al Parlamento, implicherebbe l'impossibilità di prevenire a monte tali pericoli, attraverso la definizione di un procedimento legislativo cui partecipino tutti i soggetti sui quali la legge è destinata ad avere ricadute, così da comporre *ex ante* anche le possibili antinomie tra il potere legislativo statale e l'autonomia statutaria (art. 114, secondo comma, Cost.) e regolamentare (art. 117, sesto comma) degli enti locali²¹⁵.

Da questo punto di vista, alla luce della connaturata politicità che gli enti locali rivestono nel panorama istituzionale italiano e dell'importanza che il principio autonomistico ricopre all'interno del fondamento democratico dello Stato²¹⁶, ipotesi di diverso tipo, volte ad escludere le autonomie locali dal circuito parlamentare, affidandone la tutela degli interessi in quella sede alle rispettive Regioni di appartenenza, appaiono decisamente limitative e poco rispettose dell'autonomia di quegli enti, e rischierebbero di perpetuare l'equivoco di una sorta di dipendenza di questi ultimi dagli enti regionali.

Tali rilievi permettono anche di controbattere all'obiezione che fa leva sulla constatazione che l'ipotesi qui sostenuta costituirebbe un *unicum* a livello comparato.

Anzitutto, è forse il caso di ribadirlo, l'indiscussa utilità del diritto comparato non implica una assoluta vincolatività delle soluzioni adottate in altri ordinamenti, anche laddove queste risultino sostanzialmente universali, senza eccezione alcuna.

Inoltre, nel caso specifico, quell'unicità che andrebbe a contraddistinguere la seconda Camera riformata sarebbe la diretta conseguenza della particolare posizione degli enti locali e, quindi, risulterebbe coerente con le peculiari caratteristiche del nostro ordinamento *policentrico*, non

²¹⁵ Cfr. L. CASTELLI, *op. cit.*, pp. 462-463; P. ANTONELLI, *op. cit.*, p. 140; C.L. KUSTERMAN, *Il Senato spagnolo, camera di rappresentanza territoriale di uno Stato regionale-autonomistico prefederale. Spunti per la riforma del bicameralismo italiano*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, p. 262. Una Camera di tutte le autonomie territoriali come principale raccordo tra i diversi livelli istituzionali, diverrebbe, dunque, proprio la sede in cui attivare quei processi di adeguamento della legislazione al nuovo ordinamento costituzionale fondato sulla sussidiarietà e sull'autonomia, e permetterebbe, tra l'altro, un collegamento tra la funzione legislativa centrale e la funzione amministrativa, spettante ora prioritariamente alle istituzioni più vicine al cittadino (art. 118 Cost.), in quanto rafforzerebbe l'influenza del profilo della praticabilità amministrativa delle leggi, grazie alla partecipazione alla loro definizione dei soggetti che si troveranno poi a dovervi dare attuazione.

²¹⁶ Cfr. G.C. DE MARTIN, *Autonomie locali e riforma dello Stato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, vol. II, CEDAM, Padova, 1998, p. 93.

assimilabile ai sistemi federali classici proprio per la presenza di più di due livelli territoriali posti costituzionalmente – ancorché con funzioni diverse – sullo stesso piano²¹⁷.

Per questo, non sono condivisibili le valutazioni di chi²¹⁸ ritiene che la scelta di una composizione della Camera alta che veda i rappresentanti degli enti locali accanto a quelli delle Regioni, potrebbe «rendere meno chiara la definizione del *tipo* di “federalismo” che si vuole adottare, non venendo ad essere prescelto né il modello regionale, né quello comunale».

Come già sottolineato (v. cap. IV, § 1, nota 115), la grande diffusione del federalismo e del decentramento anche in Stati tradizionalmente unitari ha determinato una polisemia del concetto stesso di federalismo, cosicché modelli ritenuti in passato ben definiti e distinti tra loro, presentano oggi caratteristiche decisamente meno marcate ed univoche. In tal senso, può ritenersi che ogni Stato protagonista di quei processi stia percorrendo una propria via al federalismo, caratterizzata da un contributo originale e da specificità non riscontrabili in altre esperienze costituzionali.

Il nostro ordinamento senza dubbio costituisce un chiaro esempio di tali dinamiche, e una scelta come quella qui sostenuta rispetto all'inclusione degli enti locali nella seconda Camera, potrebbe dare ulteriore conferma di questa interpretazione, risultando certamente coerente con la “via italiana al federalismo” per come sin qui delineatasi, ed offrendo al diritto comparato una nuova formula di organizzazione del ramo parlamentare di rappresentanza territoriale in contesti di pluralismo istituzionale, cui potrebbero eventualmente ispirarsi altri ordinamenti.

Concludendo, sembra d'obbligo, a chiusura di tali riflessioni, un riferimento alla denominazione da attribuire all'Assemblea, una questione forse secondaria, proprio in quanto meramente nominalistica, ma comunque interessante, essendo il *nomen* conseguenza delle caratteristiche concrete assunte dall'organo e, quindi, risultando indicativo delle scelte compiute dal legislatore costituzionale.

Delle principali ipotesi circolate sia in dottrina sia nei vari progetti di riforma succedutisi nel tempo – “Senato federale”, “Camera delle Regioni”, “Camera delle autonomie (territoriali)” – si ritiene che le prime due debbano essere inevitabilmente rifiutate.

Rispetto alla prima formula, infatti, sembra inopportuno l'utilizzo dell'aggettivo “federale”, che potrebbe tutt'al più trovare una giustificazione nella volontà di ricercare un impatto fortemente

²¹⁷ Sulle peculiarità del modello italiano di Stato decentrato si rinvia alle riflessioni già sviluppate nell'introduzione, alla nota 5, e, soprattutto, nel cap. V, § 1.

²¹⁸ G. AZZARITI, *Dodici notazioni ed una postilla sul disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione attualmente in discussione alla Camera*, in *Politica del diritto*, 2007, n. 4, p. 517.

simbolico, non corrispondendo però alla natura della nostra forma di stato, proprio in virtù delle caratteristiche peculiari dell'assetto dei pubblici poteri disegnato dall'attuale Titolo V.

La denominazione di "Camera delle Regioni", invece, risulterebbe parziale e non utile a definire un ramo del Parlamento che, come si è chiaramente sostenuto, dovrebbe essere rappresentativo anche degli enti infraregionali.

Da un punto di vista descrittivo, dunque, la terza formula sarebbe ovviamente la più corretta ed appropriata per indicare la fisionomia della nuova seconda Camera.

Tuttavia, a costo di apparire in qualche modo banali, a fronte della varietà e dell'originalità delle varie proposte emerse nel dibattito di questi anni, nonché delle molte denominazioni delle seconde Camere dei vari ordinamenti federali o tendenzialmente tali, chi scrive ritiene – forse paradossalmente, data la radicalità dei cambiamenti invocati nelle pagine precedenti – che il *nomen* più adeguato da attribuire all'Assemblea riformata sarebbe proprio quello già esistente, cioè semplicemente... "Senato della *Repubblica*".

Per la verità, riguardo al termine "Senato", sarebbe forse quasi naturale un suo superamento (sostituendovi magari il più neutro concetto di "Camera"), non risultando più in alcun modo giustificato da alcuna caratterizzazione di tipo gerontocratico richiamata dalla sua etimologia, dato che non sussisterebbero più differenziazioni sotto questo profilo rispetto alla Camera dei deputati.

Ciò nonostante, non sembra che tale circostanza debba necessariamente comportare l'abbandono del termine, il cui mantenimento potrebbe rappresentare il giusto omaggio ad una istituzione così tradizionalmente importante e radicata nella storia costituzionale del Paese.

Sotto un profilo più sostanziale, poi, la locuzione "della *Repubblica*" sarebbe, per quanto datata, senza dubbio la più aggiornata e "moderna" dopo la riforma del Titolo V del 2001, risultando la più adeguata a sottolineare – dato l'implicito riferimento al primo comma dell'art. 114 – la natura composita e la pluralità dei soggetti rappresentati nel nuovo Senato, non comprendente le sole Regioni, ma, per l'appunto, tutti gli enti territoriali che, con pari dignità, costituiscono la Repubblica.

In tal senso, si può affermare che, sotto questo profilo, la scelta dei Costituenti sia stata frutto di una inconsapevole lungimiranza, dato che quella denominazione attribuita alla Camera alta sembrerebbe offrire, a sessanta anni di distanza dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, una preziosa indicazione sulla strada da seguire per la tanto problematica trasformazione di quel ramo del Parlamento.

*1.2. I criteri di composizione della seconda Camera (con riferimento alla componente regionale).
Alcune riflessioni, anche in chiave comparata*

Per quanto attiene ai criteri di selezione dei componenti del nuovo Senato della Repubblica – aspetto centrale al fine della configurazione di una Camera di effettiva rappresentanza territoriale – le soluzioni sperimentate dal diritto costituzionale comparato sono molteplici.

Ragionando, per il momento, sulla sola componente di rappresentanza regionale, e tralasciando il meccanismo della nomina da parte del Governo centrale, adottato nell'ordinamento canadese²¹⁹, possono essere individuati quattro principali modelli di formazione della seconda Camera: l'elezione diretta; l'elezione indiretta da parte delle assemblee legislative degli Stati membri; l'invio di componenti degli esecutivi degli Stati membri; la composizione mista, con l'utilizzo congiunto di più d'una delle precedenti modalità per quote significative dei seggi.

Veramente ampio è il dibattito, ed estremamente variegata le opinioni, su quale di questi criteri sia più efficace degli altri, quale il più adeguato per la formazione di una Camera che voglia essere davvero rappresentativa delle istanze territoriali.

Ciò che è certo è che – pur non escludendosi la possibilità di esprimere un giudizio su ciascun metodo di per sé considerato – sarebbe fondamentale che ad ognuno di essi si guardasse, ai fini di

²¹⁹ Assai discutibile è, infatti, la formula canadese, in cui i 105 membri del Senato sono nominati, su base provinciale (secondo il riparto dei seggi tra le varie Province fissato in Costituzione), dal Governatore generale, su indicazione del Primo ministro, e restano in carica fino al compimento del settantacinquesimo anno di età. Oltre alle perplessità suscitate dalla sostanziale nomina a vita dei senatori, nonché dall'ormai inadeguato criterio di ripartizione dei seggi, non rispondente all'attuale distribuzione demografica, l'aspetto più criticabile di questa seconda Camera è chiaramente dato dal fatto che i suoi membri siano nominati dall'esecutivo centrale, piuttosto che eletti dalle Province o dalle rispettive popolazioni. Tale meccanismo, oltre ad un più ampio problema di vistosa carenza di legittimazione democratica dell'organo, comporta anche che esso non sia in alcun modo configurabile come una Camera federale rappresentativa delle istanze territoriali, quanto piuttosto come una Camera di patronaggio politico del Premier. Le nomine seguono sostanzialmente criteri di fedeltà nell'attività di partito, e non sono neanche mancate vere e proprie "informate" di senatori alla vigilia delle elezioni. Tutto ciò si è anche tradotto in una chiara debolezza del Senato, di fatto senza alcun ruolo sostanziale nel procedimento legislativo, nonostante la Costituzione preveda la partecipazione paritaria delle due Camere all'attività legislativa federale. È facile comprendere, quindi, perché in Canada la rappresentanza territoriale abbia da sempre viaggiato sui binari del coordinamento tra esecutivi, con una centralità delle Conferenze intergovernative e di strumenti come intese ed accordi, a discapito, probabilmente, della democraticità e della trasparenza del processo decisionale. Altrettanto ovvie sono le ragioni per le quali il superamento del Senato per come attualmente configurato, è da decenni uno dei temi al centro del dibattito dottrinario e politico, nonostante nessuno dei vari tentativi di riforma abbia avuto successo, per la difficoltà sia di emendare la Costituzione che di raggiungere un accordo tra Federazione e Province. Sul Senato canadese cfr.: D. PINARD, *The Canadian Senate: an Upper House criticized yet condemned to survive unchanged?*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp. 459 ss.; P.L. PETRILLO, *Dalla Camera dei Lords al Senato del Canada tra ambizioni comuni e prospettive di riforma*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., pp. 179 ss.

una valutazione più corretta ed appropriata, non astraendolo dal contesto storico, culturale, politico e costituzionale proprio dell'ordinamento in cui è inserito.

Infatti, ciascuna di quelle modalità sarà senza dubbio il frutto delle vicende che hanno caratterizzato la nascita e l'evoluzione dei singoli Stati, ed inoltre risulterà influenzata, quanto agli effetti prodotti, dagli ulteriori possibili accorgimenti e correttivi costituzionali che spesso vi sono abbinati, la cui incisività potrebbe anche portare ad un mutamento dei giudizi astrattamente espressi.

Preso atto di tutto questo, guardando ai diversi ordinamenti (tendenzialmente) federali, e considerando le caratteristiche del sistema politico-istituzionale italiano, possono essere espresse alcune riflessioni su quali di quei modelli potrebbero risultare, in linea di massima, i più adeguati per la formazione di una nostra Camera territoriale.

Anzitutto, pochi sono i dubbi – come dimostra anche l'opinione unanime della dottrina sul punto – relativamente all'inadeguatezza dell'elezione diretta per la selezione dei membri di una Camera che sia davvero rappresentativa delle autonomie territoriali. Tale metodo, infatti, tenderebbe ad immettere il Senato nel circuito della mediazione partitica, finendo per determinarne una omologazione alla Camera dei deputati, e conferendo, così, anche ad esso una connotazione meramente politica, senza produrre nessun credibile collegamento con gli enti periferici²²⁰.

Né appaiono sufficienti ad instaurare reali legami con i territori quei possibili accorgimenti – ad esempio, la contestualità tra le elezioni del Senato e quelle delle assemblee regionali – che potrebbero essere abbinati, proprio a tal fine, all'elezione diretta.

La sostanziale inefficacia di questa modalità di formazione della Camera territoriale è dimostrata in parte dagli Stati Uniti, dove, proprio in virtù dell'introduzione dell'elezione diretta dei senatori²²¹, il Senato non riflette più come un tempo l'articolazione in Stati, ma è anch'esso una Camera politica²²².

²²⁰ Cfr., tra gli altri, F. PALERMO, *La seconda Camera federale nelle proposte di riforma. Analisi, valutazioni, conclusioni*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, n. 1, pp. 424-425; U. ALLEGRETTI, *Un Senato «federale»?», in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 4, p. 817; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, p. 228; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., p. 102; C. DE FIORES, *op. cit.*, pp. 541-542.*

²²¹ Negli Stati Uniti l'elezione diretta dei senatori è stata introdotta solo nel 1913, dal XVII emendamento: fino a quel momento, infatti, essi erano eletti dai Parlamenti degli Stati membri, metodo che appariva un residuo della loro sovranità. Tale cambiamento, oltre ad aver praticamente identificato i sistemi elettorali dei due rami del Congresso, «ha senza dubbio spogliato il Senato della veste di Camera degli Stati» (A. LA PERGOLA, *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 163), avendo aumentato l'autorevolezza e l'indipendenza dei senatori, e allentato il loro legame con gli interessi degli Stati membri. Da allora, questi ultimi partecipano alla formazione del Senato solo attraverso il voto del loro corpo elettorale, e non giocano più alcun ruolo sostanziale nel procedimento legislativo dello Stato centrale (D.P. CURRIE, *Il federalismo statunitense*, in A. Pace (a

Tuttavia, nel caso statunitense, tale sistema incide in modo meno profondo sulla dimensione territoriale del Senato, che perviene ugualmente, in qualche modo, a rappresentare gli Stati membri, grazie ad altri fattori, essenzialmente legati alla presenza di partiti poco strutturati, con una scarsa

cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, CEDAM, Padova, 1997, p. 45). È risultato, quindi, accentuato il carattere politico-partitico – a scapito di quello territoriale – della rappresentanza della seconda Camera, che si è avvicinata, sotto questo profilo, alla prima. Cfr. M. COMBA, *Il modello americano*, in F. Pizzetti (a cura di), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 209-211; A. TRUINI, *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, vol. I, *Principi e modelli*, CEDAM, Padova, 2003, p. 250; S. VASSALLO, *Come le seconde camere rappresentano i «territori»*. *Le lezioni dell'analisi comparata*, in S. Ceccanti e S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 347. Per alcune considerazioni sul precedente sistema di elezione del Senato americano, sui suoi effetti nel rapporto tra senatori e rispettivi Stati di appartenenza, sulla sua evoluzione e sulle ragioni che portarono al passaggio all'elezione diretta, v.: G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. I, *La Costituzione liberale*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 226-227; M. COMBA, *op. cit.*, p. 209; R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, n. 5, pp. 1379-80; A. LA PERGOLA, *op. cit.*, p. 165 (nota).

²²² Alcuni "residui" dell'originario carattere più accentuatamente territoriale del Senato statunitense sono rintracciabili in due elementi tipici della tradizione di questo federalismo che tuttora permangono, l'uno di tipo strutturale, l'altro riguardante le funzioni dell'organo.

Il primo e più evidente è, senza dubbio, quello del criterio della rappresentanza paritetica delle unità territoriali in Senato, indipendentemente dalla consistenza delle rispettive popolazioni (v. *infra*, § 1.5, nota 262), che mirava originariamente «a perpetuare, nell'ordinamento federale, la situazione d'eguaglianza in cui i membri versavano, nella loro veste di soggetti di diritto internazionale, anteriormente al *pactum unionis*» (A. LA PERGOLA, *op. cit.*, p. 162). Una delle sue finalità resta quella di garantire, attraverso il riconoscimento del diritto ad esercitare un uguale potere di veto, l'autonomia ed un ruolo di primo piano nel sistema ad unità federate che hanno ceduto parte della loro sovranità alla Federazione. Così, tale soluzione, frutto di un compromesso originario tra esigenze contrastanti in seno alla Convenzione di Filadelfia (cfr. R. DEHOUSSE, *op. cit.*, pp. 1370-71), è considerato elemento costitutivo essenziale dell'equilibrio federale. Sono significativi in tal senso, il fatto che esso non sia stato modificato – insieme al criterio elettivo del Senato – dal XVII emendamento, nonché la particolare protezione costituzionale che esso riceve dall'art. V, in base al quale «no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate».

L'altro carattere del Senato degli Stati Uniti che continua a riflettere le modalità della genesi della Federazione e, quindi, l'articolazione in Stati, riguarda il profilo funzionale. Il Congresso americano può essere definito «un modello di bicameralismo paritario e parzialmente differenziato» (L. STROPPIANA, *Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 84): paritario relativamente alla funzione legislativa; parzialmente differenziato in quanto la Costituzione riconosce al Senato alcune funzioni precluse all'altra Camera. La parità funzionale tra le due Assemblee, quindi, non è totale, in virtù del fatto che al solo Senato sono attribuiti dei poteri ulteriori, consistenti nel dare o negare il proprio consenso ad alcuni atti del Presidente, con lo scopo di esercitare una funzione di "freno" nei suoi confronti. Essi costituiscono una delle maggiori attuazioni del principio dei "checks and balances", che – combinato alla rigida separazione – mira a bilanciare i poteri. I Costituenti di Filadelfia videro, infatti, nell'instaurazione di un Senato potente, capace di esercitare un controllo sull'attività dell'organo costituzionale più di tutti gli altri rappresentativo dell'unità nazionale, un contrappeso indispensabile per tutelare la posizione costituzionale e la sovranità degli Stati membri (R. DEHOUSSE, *op. cit.*, pp. 1388-89). Così, l'art. II, sez. 2, comma 2 della Costituzione, prevede il necessario "advice and consent" del Senato per le nomine presidenziali di ambasciatori e consoli, giudici e di tutti gli altri funzionari superiori degli Stati Uniti, a partire dai Segretari dei vari Dipartimenti di Stato: le nomine proposte dal Presidente devono essere confermate (a maggioranza semplice) dal Senato (cfr. L. STROPPIANA, *op. cit.*, pp. 80-82). L'altro ambito da cui emerge con forza il ruolo di contrappeso del Senato nei confronti del Presidente, è quello della conclusione dei trattati internazionali, possibile solo con l'approvazione di una maggioranza ampia dei senatori (due terzi dei presenti). Tale previsione testimonia l'aspirazione degli Stati membri ad un coinvolgimento rispetto alla funzione di politica estera, tradizionalmente ceduta allo Stato federale. Dunque, queste fondamentali funzioni che la Costituzione statunitense riconosce al Senato – e non alla Camera – e che si inseriscono nell'ambito di un sistema bicamerale perfettamente paritario rispetto al potere legislativo, fanno del Senato americano probabilmente l'unico esempio di Camera alta con maggiori poteri rispetto alla Camera bassa, e rappresentano un riverbero della sua originaria connotazione di Camera degli Stati.

connotazione ideologica, che fungono per lo più da apparati elettorali, e rispetto ai quali – anche in virtù del metodo delle primarie e di campagne elettorali altamente personalizzate – gli eletti sono relativamente poco vincolati nell'esercizio delle loro funzioni.

Al contrario, in Paesi come l'Italia, in cui i meccanismi politici di designazione delle candidature e di condizionamento degli eletti sono pressoché totalmente di carattere accentrato, l'elezione diretta porterebbe ad un Senato federale anch'esso controllato completamente dai partiti²²³.

Il modello senatoriale americano non appare, quindi, il riferimento migliore per configurare una Camera territoriale in Italia, sia perché intrinsecamente meno adatto di altri a rappresentare le periferie al centro²²⁴, sia perché ancor più inefficace sotto questo profilo se inserito in un sistema politico come il nostro, ben lontano dalla realtà statunitense.

Altrettanto insoddisfacente, a nostro avviso, risulta l'ipotesi di un Senato a composizione mista, in parte eletto direttamente dai cittadini ed in parte formato dai rappresentanti delle autonomie territoriali.

Una soluzione ibrida di questo tipo, che sembra incontrare il favore di una parte della dottrina²²⁵, presenterebbe probabilmente il vantaggio di riuscire a mediare tra interessi, esigenze e

²²³ U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., pp. 132-133. Lo stesso autore, in un precedente contributo (*Per una camera territoriale*, cit., p. 439), affermava efficacemente che, essendo in Italia «radicata una tradizione partitica centralistica (...), un sistema senatoriale siffatto (...) non produrrebbe certo risultati in senso federale o autonomistico e ribadirebbe la selezione delle classi dirigenti centrali e centralistiche». Cfr. anche G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, n. 2-3, p. 284; A. ANZON, *Il "federalismo" nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 6. *Contra*, R. BIFULCO, *Il bilanciamento dell'orafo*, cit., p. 222, secondo il quale «l'obiezione per cui il modello del Senato statunitense non sarebbe "trapiantabile" in sistemi politici con forti strutture partitiche, non coglie nel segno. Se è vero che in assenza di un bipartitismo privo di pesanti apparati partitici com'è quello statunitense, sarebbe molto difficile garantire ai membri del Senato una reale posizione di indipendenza dalle logiche partitiche nazionali e di collegamento con gli interessi territoriali di provenienza, è altrettanto vero che il modello in questione non funziona solo in presenza di sistemi politici bipartitici», come dimostrano «gli ordinamenti federali svizzero ed australiano, in cui il modello di seconda Camera è inserito in uno strutturato sistema multipartitico». Per la verità, ci permettiamo di controbattere, questo ragionamento non implica che le Camere alte di quei sistemi funzionino efficacemente nella rappresentanza territoriale. Anche la richiamata esperienza svizzera, ad esempio, ci mostra che la scelta da parte dei Cantoni dell'elezione diretta popolare dei componenti del Consiglio degli Stati ha affievolito il ruolo dell'organo come strumento di partecipazione dei Cantoni stessi al processo legislativo, «e se un ambito di autonomia sopravvive, esso è in qualche modo legato all'articolazione cantonale dei partiti politici» (A. TRUINI, *op. cit.*, vol. I, p. 253), oltre che, anche in tal caso, al criterio paritario di distribuzione dei seggi tra le entità territoriali (v. nota 262).

²²⁴ Cfr. M. COMBA, *op. cit.*, pp. 209-211.

²²⁵ La soluzione mista è stata più volte sostenuta in questi anni, seppure prospettando differenti equilibri tra le due componenti. Ad esempio, G. GUZZETTA, *Una proposta per il Senato «federale»*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 1, p. 119, ha proposto un Senato composto in egual misura da senatori e rappresentanti effettivamente regionali; V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e il Senato federale*, in P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 82, ha invece ipotizzato che una consistente componente di senatori ad elezione diretta venga integrata dai Presidenti delle

posizioni contrapposte su un tema tanto complesso come quello della riforma del sistema bicamerale.

Tuttavia, al di là di questo profilo strettamente pragmatico, possono essere individuate molteplici argomentazioni che suggerirebbero di scongiurare tale prospettiva, che riproporrebbe le medesime problematiche derivanti dall'elezione diretta, e ad esse ne aggiungerebbe, probabilmente, delle altre.

Infatti, anche il sistema misto – come tra l'altro dimostrano i risultati non esaltanti raggiunti negli ordinamenti in cui esso è adottato²²⁶ – difficilmente sarebbe idoneo a rendere territoriale la rappresentanza, finendo per consacrare, per le ragioni già analizzate, la prevalenza della componente eletta a suffragio universale diretto²²⁷.

Inoltre, esso potrebbe divenire fonte di incoerenze, inefficienze ed ulteriori complicazioni, derivanti proprio dalla difficoltà di giustapporre due logiche profondamente diverse, facendo

Giunte regionali e da una quota di senatori eletta dai Consigli regionali, eventualmente integrati dai Consigli delle autonomie locali. Si veda anche la proposta di S. MANGIAMELI, *La Camera delle Regioni e delle Autonomie locali: modelli a confronto e proposta*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, p. 154.

²²⁶ Il riferimento è, in particolare, ai casi di Spagna e Belgio, due ordinamenti in cui proprio la trasformazione delle rispettive seconde Camere resta uno dei principali nodi da sciogliere in tema di riforme istituzionali.

Per quanto attiene al Senato spagnolo, la maggior parte dei suoi membri (circa i quattro quinti) è eletta a suffragio universale diretto, su base provinciale (sono assegnati quattro seggi ad ogni Provincia). A questa componente se ne affianca una seconda, decisamente minoritaria (circa un quinto del totale), designata dalle assemblee legislative regionali (in proporzione alla forza dei gruppi politici in esse presenti), nella misura di un senatore per ciascuna Comunità autonoma ed uno ulteriore per ogni milione di abitanti. Così, nonostante l'art. 69, primo comma, della Costituzione definisca il Senato come Camera di rappresentanza territoriale, tale dichiarazione ha, di fatto, un valore per lo più simbolico, in quanto debolezze strutturali – ma anche funzionali – hanno impedito lo sviluppo di un suo effettivo ruolo riguardo alle tematiche delle autonomie, conferendogli una qualità rappresentativa non molto dissimile da quella della Camera politica, ed incentivando, di conseguenza, la nascita ed il radicamento di percorsi paralleli ed alternativi di raccordo centro-periferia, dalle conferenze settoriali alle negoziazioni bilaterali. Neanche la previsione della formazione di gruppi territoriali all'interno dei gruppi politici, ha prodotto effetti positivi nel senso di conferire al Senato un più marcato carattere territoriale, per via del prevalere, in ogni caso, della disciplina di partito. Sul Senato spagnolo v. gli autori citati nella nota 128 del cap. IV, § 1.

Per quanto riguarda l'ordinamento belga, la sua trasformazione in Stato federale (nato per decentramento di uno Stato precedentemente unitario) attraverso successive ondate di riforme costituzionali, a partire dal 1970, ha comportato la necessità di adeguare la Camera alta ai profondi mutamenti che il Paese ha subito negli anni. La soluzione adottata è un compromesso in virtù del quale, su 71 senatori, soltanto 21 sono espressione delle Comunità (dieci ciascuno per le comunità francofona e fiamminga, uno per quella germanofona). Gli altri sono eletti direttamente dalla popolazione (nel numero di trentacinque), o cooptati dai senatori delle categorie precedenti (i restanti dieci). È evidente, dunque, che da tale composizione, dissonante con l'assetto federale dello Stato, derivi una Camera ancora prevalentemente politica, non in grado di assicurare una reale partecipazione di tutte le entità federate alla gestione degli interessi di rilevanza nazionale. Così, la riforma del Senato resta, dopo cinque ondate di revisioni costituzionali, il grande tema irrisolto del federalismo belga. Cfr. gli autori citati nella nota 129 del cap. IV, § 1.

²²⁷ U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., p. 133; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., p. 67.

convivere, all'interno di un medesimo consesso, elezione e designazione, rappresentanza politica nazionale e rappresentanza territoriale²²⁸.

Le considerazioni fin qui sviluppate conducono ad un primo punto fermo: affinché le Camere alte possano effettivamente rappresentare gli enti autonomi, «è indispensabile» – per dirlo con le efficacissime parole di Dehousse²²⁹ – «che si instauri una simbiosi tra i membri di tali assemblee e le autorità regionali», non risultando di per sé sufficiente a stabilire i particolari agganci che sarebbero necessari – come del resto proprio l'esperienza relativa al nostro Senato sta a dimostrare – il fatto che i membri di una Camera siano eletti a livello degli Stati, né la garanzia di un numero identico di seggi per ciascuno di essi, a prescindere dalla popolazione²³⁰.

In altri termini, per costruire un'autentica Camera territoriale, che non sia tale solo di nome, è necessario che essa si fondi sulla rappresentanza immediata delle istituzioni periferiche.

Come visto, tale "immediatezza", dal punto di vista della selezione dei rappresentanti, può essere determinata attraverso due principali modalità: la designazione di membri degli esecutivi regionali, sul modello del *Bundesrat* tedesco, o l'elezione di secondo grado da parte delle assemblee legislative regionali, sul modello del *Bundesrat* austriaco, entrambe integrabili con ulteriori meccanismi e istituti utili a rafforzare quei legami.

Senza dubbio, il *Bundesrat* tedesco²³¹, fortemente radicato nella struttura federale e nella storia di quel Paese, rappresenta una soluzione davvero peculiare al problema del bicameralismo nell'ambito di uno Stato composto.

²²⁸ Cfr. L. MARIUCCI, *Il pasticcio della riforma costituzionale del centrodestra. Tragedia o commedia?*, in F. Bassanini (a cura di), *op. cit.*, p. 212; U. ALLEGRETTI, *I molti squilibri di un progetto*, *ivi*, p. 21; C. DE FIORES, *op. cit.*, p. 542; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, p. 230, i quali, per evidenziare le contraddizioni e le incertezze che deriverebbero da un Senato di questo tipo, si chiedono se, ad esempio, i gruppi parlamentari si costituirebbero in forza della topografia delle Regioni o di quella dei partiti; C. PINELLI, *Il Senato della Repubblica: dall'Assemblea Costituente alle proposte di riforma*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, pp. 94-95, secondo cui l'ipotesi di un Senato a composizione mista «è esattamente quella da cui occorrerebbe più guardarsi».

²²⁹ R. DEHOUSSE, *op. cit.*, p. 1377.

²³⁰ *Ibidem*.

²³¹ Il *Bundesrat* tedesco – il c.d. "Consiglio federale" – è forse l'elemento più caratteristico del federalismo tedesco, il cui ruolo è quello di rappresentare gli interessi dei *Länder* all'interno del *Bund*, diversamente dal *Bundestag* – la Camera politica a rappresentanza generale – che sostiene l'indirizzo del Governo federale. Tale organo – la cui unicità emerge anzitutto dai suoi aspetti strutturali (delineati, nei loro tratti fondamentali, dall'art. 51 del *Grundgesetz*) – è composto, infatti, da membri dei Governi dei *Länder*, che li nominano e li revocano. Oltre ai membri effettivi, vengono nominati anche dei membri supplenti (è frequente che vengano nominati al *Bundesrat* tutti i membri dell'esecutivo regionale, in modo tale da inviarsi volta per volta il rappresentante competente per la materia di cui si tratta). La derivazione dai Governi regionali fa sì, quindi, che non sussista un rapporto diretto dei membri del *Bundesrat* con il popolo, rapporto che si ha solo in via indiretta, in virtù della responsabilità politica dei Governi locali nei riguardi dei rispettivi Parlamenti. Inoltre, questa modalità di designazione comporta che la composizione del *Bundesrat* sia determinata dalle elezioni regionali, e poiché esse si svolgono nei vari *Länder* a date differenziate, i membri del

Esso esercita – non da oggi – un’attrazione fortissima su una parte consistente ed autorevole della dottrina²³², che vi ha visto la Camera “più federale” – e quindi la più efficace – del mondo, ritenendo che proprio la designazione da parte degli esecutivi «le conferisce il carattere di una sede rappresentativa delle istituzioni territoriali in quanto tali»²³³, legandola più specificamente alla connotazione federalistica dello Stato, come dimostra anche il buon funzionamento di cui avrebbe dato prova negli anni²³⁴.

Secondo tale dottrina, l’appartenenza agli esecutivi regionali dei membri della Camera alta sarebbe la soluzione più idonea, in quanto, assicurando al centro la presenza dei veri dirigenti delle Regioni, nei quali si concentra il potere politico e decisionale, permetterebbe loro «di fungere da portavoce centrali delle politiche regionali e, di conseguenza, di operare in sintonia con l’indirizzo politico regionale», sostituendo «alla relazione rappresentante-partito politico quella rappresentante-governo regionale»²³⁵.

In questo modo, collegando fortemente e coordinando il livello federale con gli apparati amministrativi regionali, che proprio agli esecutivi fanno capo, tale ipotesi favorirebbe un generale «incremento non della politicità ma dell’efficienza del nostro sistema sedicente federale»²³⁶.

Bundesrat vengono rinnovati a rotazione, risultandone, così, un organo permanente, che svolge la sua attività in modo continuativo, senza che questa sia organizzata in periodo di legislatura. L’art. 51, secondo comma, GG, fissa il criterio per la ripartizione dei seggi tra i vari *Länder*, ripartizione ridefinita nel 1990, dopo l’entrata dei cinque ulteriori *Länder* (per un totale di sedici) in seguito alla riunificazione tedesca. Esso delinea, in base alla popolazione, quattro categorie di *Länder*, rispettivamente di tre, quattro, cinque e sei rappresentanti, per un totale di 69 membri.

²³² Si esprimono in favore di una trasformazione del Senato che introduca la designazione dei suoi membri da parte delle Giunte regionali, e che, più in generale, si ispiri al modello del *Bundesrat* tedesco: G. AMATO, *Una Repubblica da riformare*, Il Mulino, Bologna, 1980, p. 184; B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990; F. PALERMO, *La seconda Camera federale*, cit., pp. 425-426; G. FALCON, *Il modello Bundesrat*, cit., spec. p. 289; F. VIGNAGA, *La riforma della seconda Camera. Il modello Bundesrat*, in *Il diritto della Regione*, 2001, n. 5, spec. pp. 969-970; V. BALDINI, *La proposta di riforma del Senato federale: un’abiura del modello-Bundesrat?*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 3, pp. 610 ss.; A. ANZON, *Il “federalismo” nel progetto di riforma*, cit., p. 5; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, pp. 229-230; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., pp. 67-68; G. AZZARITI, *op. cit.*, p. 517.

²³³ A. D’ATENA, *Le regioni, tra crisi e riforma*, in A. Pace (a cura di), *op. cit.*, p. 28. *Contra*, T.E. FROSINI, *Federalismo e bicameralismo*, in www.federalismi.it, 4 dicembre 2003, p. 3, per il quale tale sistema «crea senza dubbio un maggior collegamento, salvo essere in parte filtrato dall’organo che sceglie e nomina, cioè il Governo dello Stato membro, il quale rappresenta sì il territorio ma secondo una parte politica». Lo stesso autore ha espresso il medesimo concetto, in modo forse ancor più chiaro, in un successivo contributo (*Il Senato federale e i procedimenti legislativi: un “puzzle” costituzionale*, in www.federalismi.it, p. 3), affermando che i membri nominati dai Governi territoriali «non rappresentano il territorio ma piuttosto il Governo dello Stato membro, e non è certo la stessa cosa».

²³⁴ R. DEHOUSSE, *op. cit.*, p. 1398; F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico*, cit., pp. 308-309.

²³⁵ A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, n. 5, p. 856.

²³⁶ L. VIOLINI, *Il Senato federale tra legittimazione tecnica e legittimazione politica*, in G. Cordini (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 170.

Così, assai frequente è stato il richiamo a quella esperienza, con la conseguente formulazione di ipotesi tendenti a strutturare il Senato italiano secondo le linee fondamentali che caratterizzano tale modello paradigmatico di seconda Camera federale.

Tuttavia, nel prendere atto delle indicazioni fornite dal diritto comparato circa i molti pregi del *Bundesrat* tedesco, la necessità di una sua contestualizzazione, immaginandone l'“ingresso” nel nostro ordinamento, non può che portare a delle valutazioni inevitabilmente più caute e ponderate.

Al di là della ricorrente critica – personalmente non condivisa – relativa alla carenza di legittimazione democratica dell'organo in virtù del suo ancoraggio agli esecutivi regionali²³⁷, ciò che deve essere sottolineato è che per il *Bundesrat* tedesco vale in modo particolarmente accentuato il principio generale in base al quale ogni istituzione è frutto dell'ordinamento in cui si trova, essendo fortemente legata alle caratteristiche di quest'ultimo e radicata in quella specifica tradizione.

Alla base della seconda Camera tedesca vi sono, infatti, elementi storici²³⁸, istituzionali²³⁹ e costituzionali non rinvenibili – quanto meno tutti insieme – altrove, cosicché essi risultano decisivi nel renderla difficilmente “esportabile”, come del resto è dimostrato dal fatto che continui a rappresentare una eccezione sul piano comparato.

²³⁷ Il «deficit di democraticità» del *Bundesrat* è sottolineato, tra gli altri, da T.E. FROSINI, *Federalismo e bicameralismo*, cit., p. 4; esprime delle perplessità anche U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale*, cit., p. 444. Per la verità, la critica non ci sembra molto consistente, in quanto l'organo gode comunque, per il tramite delle assemblee legislative regionali direttamente elette, di una legittimazione popolare, sia pur indiretta. Inoltre, l'obiezione appare ancor meno condivisibile se utilizzata con il fine di offrire un sostegno alla tesi dell'inapplicabilità del modello in questione al caso italiano, in quanto la legge cost. n. 1/1999 ha, tra l'altro, introdotto l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale (art. 122, u.c., Cost.), che dirige la politica della Giunta stessa, e ne nomina e revoca i componenti. Altre sono le circostanze problematiche, alle quali si farà di seguito riferimento, che potrebbero far sì che il *Bundesrat* tedesco non sia il modello più adeguato cui ispirarsi per la riforma del Senato italiano.

²³⁸ Questo organo costituzionale, riflesso dell'origine confederale del federalismo tedesco, è sempre esistito, con caratteristiche differenti a seconda delle diverse condizioni storiche – ma anche con tratti comuni costanti – lungo tutto l'arco della storia costituzionale tedesca degli ultimi due secoli. I suoi “antenati” – la cui genesi paragonata è determinante per comprendere quei tratti caratteristici che fanno del *Bundesrat* un organo unico nel panorama comparato – sono, anzi, addirittura precedenti alla creazione dello Stato tedesco. Sulle origini e l'evoluzione storica del *Bundesrat*: B. PEZZINI, *op. cit.*, pp. 3-27; L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 17 ss.; R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 6, pp. 905-907.

²³⁹ Si pensi al ruolo centrale dell'elemento burocratico, che, per quanto riguarda la struttura organizzativa del *Bundesrat*, emerge sotto vari profili, ad esempio dall'importanza delle commissioni permanenti, nelle quali si svolge la parte più consistente del lavoro dell'organo. Specificità di tali commissioni è che ne possono far parte, oltre ai ministri dei *Länder*, anche altri delegati dei Governi regionali (art. 52, IV, GG) – in pratica gli alti funzionari delle amministrazioni locali. Nella prassi, questo significa che la parte assolutamente prevalente del lavoro preparatorio è svolta dai funzionari, elemento che va ad accentuare il carattere tecnico-burocratico del *Bundesrat*, che emerge anche nelle sedute plenarie dell'organo, ogni anno poche e generalmente rapide e poco politicizzate.

A livello costituzionale, infatti, la configurazione del *Bundesrat* è anche conseguenza del fatto che la Germania è forse la massima espressione di un federalismo cooperativo ed esecutivo, in base al quale l'esercizio della funzione legislativa spetta largamente agli organi dello Stato centrale, mentre ai *Länder* spetta pressoché *in toto* l'esercizio della funzione amministrativa.

Tale ripartizione di funzioni tra centro e periferia comporta una necessaria interdipendenza tra i due livelli di governo, cioè fa sì che essi siano vincolati reciprocamente nell'esercizio dei rispettivi poteri. Proprio la divisione tra legislazione ed esecuzione delle leggi rende indispensabile un organo di collegamento tra queste funzioni, quindi tra *Bund* e *Länder*.

La particolare composizione del *Bundesrat* ha così lo scopo di far partecipare alla fase decisionale i *Länder*, cioè i soggetti che si troveranno poi a dover dare attuazione alle leggi elaborate a livello federale, permettendo loro di influenzare la produzione legislativa proprio sotto il profilo della praticabilità amministrativa delle leggi stesse.

Diversa è, da questo punto di vista, la situazione italiana, dove, dopo il 2001, le Regioni dispongono, invece, di ampi poteri anzitutto di tipo legislativo.

A ben vedere, inoltre, il carattere del tutto atipico del *Bundesrat* dovrebbe anche portare a non riferirsi ad esso – come comunemente, in modo improprio, si tende a fare – considerandolo la seconda Camera di un bicameralismo imperfetto o differenziato.

È, infatti, agevole constatare che, per struttura, ruolo e funzioni da esso esercitate all'interno della Federazione, «il *Bundesrat* non è un Parlamento, e non fa parte in Germania del Parlamento»²⁴⁰, trattandosi di un organo *sui generis* di rappresentanza dei *Länder*, che – nonostante operi ampiamente nel procedimento legislativo, anche in posizione codecidente, quindi quale seconda Camera – è piuttosto un “collegio di Governi”, i cui membri, sostituibili dal *Land* che rappresentano, senza che ciò ne pregiudichi la composizione, non sono “veri” parlamentari.

Tali considerazioni trovano conferma anzitutto nel dettato della Legge Fondamentale, che non impiega mai il termine “Parlamento”, ma parla solo di *Bundestag* e *Bundesrat*, nonché nella storica sentenza del 1984 (BverfGE 37, 363), nella quale il Tribunale costituzionale ha chiaramente affermato come il *Bundesrat* «non possa essere considerato la seconda Camera di un unico organo legislativo», ma vada piuttosto inquadrato quale organo di rappresentanza e partecipazione dei *Länder*, dotato sì di numerose funzioni esercitate in comune col *Bundestag*, ma qualificato in particolare da funzioni sue proprie, a carattere partecipativo.

²⁴⁰ Così G. FALCON, *Il modello Bundesrat*, cit., p. 280.

Anche la giurisprudenza costituzionale, pertanto, ha messo in luce la posizione costituzionale del tutto peculiare di tale organo, che rappresenta un *unicum* sul panorama comparato²⁴¹.

Dunque, è evidente che una istituzione avente tale natura risulta completamente estranea alla tradizione parlamentare italiana.

Inoltre, non è il caso di sottovalutare neanche il rischio di «progressiva deparlamentarizzazione del sistema»²⁴² che potrebbe derivare dall'eventuale adozione di quel modello, rischio acuitosi dopo le modifiche apportate dalla legge cost. n. 1/1999 alla forma di governo regionale.

In Germania, infatti, la forma di governo parlamentare dei *Länder*, per di più rafforzata dall'istituto della "sfiducia costruttiva", consente ai Parlamenti regionali, pur nella continuità e nella garanzia della stabilità, di decidere liberamente della vita dei rispettivi esecutivi.

Nell'ordinamento italiano, invece, l'abrogazione del fondamento consiliare della Giunta regionale in favore dell'elezione diretta dei Presidenti, ha già prodotto un estremo rafforzamento degli esecutivi rispetto alle assemblee regionali.

Probabilmente, quindi, il consolidamento di questa tendenza attraverso la trasposizione del modello *Bundesrat*, rischierebbe di pregiudicare l'equilibrio tra gli organi costituzionali della Regione, acuendo lo stato di tensione che sussiste tra di essi e provocando effetti di preoccupante delegittimazione e ridimensionamento ulteriore del ruolo delle assemblee legislative.

Le molteplici argomentazioni esposte sembrerebbero, così, indirizzare la scelta della modalità di formazione del nuovo Senato della Repubblica verso il quarto dei criteri di selezione precedentemente indicati, cioè quello della elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali, sul modello del *Bundesrat* austriaco.

Tale soluzione, oltre ad essere più coerente con la natura legislativa delle funzioni senatoriali, così da unificare meglio le responsabilità legislative dei due livelli, soddisferebbe anche l'esigenza di riequilibrare i rapporti interni agli organi delle Regioni.

Essa, inoltre, risponderebbe altresì a ragioni di maggiore democraticità, consentendo la rappresentanza delle minoranze di ciascuna Regione, in modo tale da fornire una raffigurazione più articolata e completa delle realtà e delle istanze regionali²⁴³.

²⁴¹ Cfr. L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni*, cit., p. 44.

²⁴² R. BIFULCO, *Il bilancino dell'orafo*, cit., p. 220. Cfr. anche S. MANGIAMELI, *La Camera delle Regioni e delle Autonomie locali*, cit., p. 152; M. PIREDDA, *Il Bundesrat austriaco*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, p. 194; C. DE FIORES, *op. cit.*, p. 546.

²⁴³ Si esprimono in senso favorevole rispetto a questa ipotesi, tra gli altri: F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo*, cit., p. 116; G.C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato*, cit., pp. 9-10; M. PIREDDA, *op. cit.*, p. 194. Altri autori, invece, hanno immaginato una mediazione tra le due opzioni da ultimo analizzate (rappresentanza delle Giunte e

Per la verità, il modello del *Bundesrat* austriaco non gode di ottima fama, essendo considerato dalla gran parte della dottrina una tra le più “deboli” seconde Camere federali²⁴⁴, in quanto dominata da logiche politico-partitiche nazionali piuttosto che territoriali, come dimostrano i comportamenti dei suoi membri al momento dell’espressione del voto.

La sua composizione partitica non troppo dissimile da quella del Consiglio nazionale, infatti, sommata al fatto che i componenti delle due Assemblee seguono comuni direttive partitiche nazionali²⁴⁵, esprimendosi, di conseguenza, allo stesso modo, fa sì che esso risulti un sostanziale doppione della prima Camera²⁴⁶.

Tali dinamiche, che ne determinano una impronta decisamente poco territoriale, sono anche favorite dal regolamento interno, che consente la formazione di gruppi su base partitica, cosicché i membri siedono in base alla loro appartenenza politica, piuttosto che per *Land* di provenienza.

Non a caso, gli stessi *Länder* mostrano di non considerare la Camera alta come il luogo in cui sono portati avanti i loro interessi, privilegiando canali alternativi, di natura intergovernativa – su tutti la Conferenza dei Capitani provinciali²⁴⁷ – per il raccordo e la cooperazione tra loro e con il *Bund*, a scapito proprio del ruolo istituzionale della Camera territoriale.

Dall’esperienza negativa del modello austriaco, spesso si tende a far automaticamente derivare la conclusione per cui il metodo dell’elezione dei componenti della seconda Camera da parte dei Parlamenti degli Stati membri sarebbe di per sé inadeguato e, quindi, da non prendere in

rappresentanza dei Consigli regionali), ritenendo utile superare la concezione prevalente per cui risulterebbero due criteri irrimediabilmente alternativi ed antitetici, al fine di coniugare i diversi pregi che essi presentano. In tal senso, v. U. ALLEGRETTI, *I molti squilibri di un progetto*, cit., pp. 19-20, e C. DE FIORES, *op. cit.*, pp. 546-547.

²⁴⁴ I fattori di debolezza del *Bundesrat* nella rappresentanza dei *Länder* traggono origine già dalle vicende relative al sorgere di questa seconda Camera e al precisarsi del suo ruolo nei primissimi anni di vita della Repubblica austriaca (cfr. P. MACCHIA, *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 54-56).

²⁴⁵ Sulla forza dei partiti austriaci e sulla preponderanza nel *Bundesrat* dei vincoli di partito rispetto al peso degli Stati membri, v. P. MACCHIA, *op. cit.*, pp. 146-149, la quale, riprendendo la dottrina austriaca, parla dell’Austria come di «un esempio paradigmatico di “Stato federale dei partiti”», e definisce «Consiglio federale dei partiti» la sua seconda Camera.

²⁴⁶ Ci si è chiesti, a tal proposito, addirittura se la seconda Camera austriaca non sia forse «un organo superfluo» (*ivi*, pp. 103-104). Alla luce dei risultati non soddisfacenti da essa raggiunti, è inevitabile, dunque, il continuo rinnovarsi del dibattito sulla sua riforma (sul quale *ivi*, pp. 155 ss. e A. GAMPER, *The Austrian Bundesrat*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp.819 ss.).

²⁴⁷ La Conferenza dei Presidenti dei *Länder* rappresenta senza dubbio la più importante sede di coordinamento delle politiche dei *Länder* nei loro reciproci rapporti e di fronte alla Federazione. Essa riceve il supporto della Conferenza dei direttori delle amministrazioni dei *Länder*, che ne riunisce i funzionari di vertice. Esistono anche le Conferenze dei membri dei Governi dei *Länder*, che si occupano dei problemi di competenza dei rispettivi ministri, ed una serie di altri organismi. Tali istituzioni, pur sprovviste di qualsiasi fondamento costituzionale, costituiscono, per prassi consolidata, la struttura portante del federalismo austriaco (cfr. G. IOVINELLA, *Il sistema delle Conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia. Note sui raccordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, in *Nuova rassegna*, 2005, n. 5, pp. 553-554).

considerazione in chiave di riforma del nostro Senato. Con l'elezione da parte dei Consigli regionali, secondo questo pensiero²⁴⁸, si otterrebbe come risultato non una rappresentanza delle istituzioni ma, piuttosto, una rappresentanza politica di secondo grado, in virtù dell'inevitabile riproposizione in Senato delle consuete divisioni partitiche presenti in quelle assemblee.

La conseguenza sarebbe che la seconda Camera si configurerebbe anch'essa come Camera politica, i cui componenti agirebbero in base a logiche di appartenenza partitica, piuttosto che mossi dalla difesa degli interessi dei territori di provenienza, i quali troverebbero in altre sedi una tutela più adeguata, con una sostanziale espropriazione di una delle principali funzioni proprie della Camera alta²⁴⁹.

Le considerazioni – per certi versi incontestabili – sulle diverse dinamiche delle due seconde Camere tedesca ed austriaca e sui diversi risultati da esse ottenuti nel loro funzionamento concreto in termini di rappresentanza e partecipazione dei *Länder* alle decisioni federali, tuttavia, oltre a dover essere parzialmente ridimensionate, colgono, a nostro avviso, solo in parte nel segno, soprattutto con riferimento alle cause che sono alla base delle differenze.

Anzitutto, come visto, chi tende a guardare entusiasticamente al modello tedesco fa leva, oltre che su ragioni di ordine teorico, anche sul presunto buon funzionamento di cui tale organo avrebbe dato prova nel tempo, rappresentando effettivamente i territori, a fronte del carattere prettamente politico del *Bundesrat* austriaco. Ma è davvero così?

Probabilmente sì, ma non in termini assoluti, in quanto non si può nascondere che anche il Consiglio federale tedesco – ma l'argomento sarà meglio sviluppato nel prossimo capitolo (§ 2.1, nota 277) – si sia reso non di rado protagonista di casi di attivismo politico: soprattutto in presenza di una diversa maggioranza nel *Bundestag*, la logica decisionale sembra sistematicamente non ispirarsi più al principio federale, ma prevalentemente a quello partitico.

Al di là di questo, ciò che si vuol maggiormente sottolineare nella prospettiva di una riforma del nostro Senato, è che il non soddisfacente funzionamento del Consiglio federale austriaco non è dovuto (solo) al metodo di selezione dei rappresentanti (nonché, da altro punto di vista, al carattere secondario delle funzioni ad esso assegnate, che contribuisce a determinarne il ruolo marginale), quanto piuttosto (soprattutto) all'assenza di altri fattori – presenti invece nella configurazione del *Bundesrat* tedesco – potenzialmente decisivi per creare collegamenti più stretti con le istituzioni territoriali.

²⁴⁸ Cfr., tra gli altri: S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, p. 229; I. CIOLLI, *op. cit.*, p. 924.

²⁴⁹ Cfr. F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico*, cit., pp. 308-309; ID., *La seconda Camera federale*, cit., p. 425.

Una possibile strada che il nostro ordinamento potrebbe percorrere per riformare il Senato, dovrebbe andare, quindi, a nostro avviso, nella direzione dell'integrazione del criterio di formazione della seconda Camera precedentemente individuato come il più adeguato alle caratteristiche del nostro sistema – l'elezione di secondo grado da parte dei Consigli – con (almeno alcuni di) quegli elementi che invece non ritroviamo nel modello austriaco.

Anzitutto, ciò da cui si ritiene non si possa assolutamente prescindere, risultando una condizione (forse non sufficiente ma) sicuramente necessaria, è che all'elezione da parte delle istituzioni locali – al di là che si tratti di designazione effettuata dalle Giunte o dai Consigli – si accompagni il cumulo tra il mandato regionale e la qualifica di membro della Camera alta.

Il legame con l'istituzione territoriale rappresentata è in grado di farsi sentire concretamente e saldamente, e risultare, pertanto, davvero efficace – assicurando quella "simbiosi" di cui si è parlato – solo se i componenti della Camera federale sono e *restano in carica* negli organi degli enti di provenienza²⁵⁰, laddove, invece, la semplice elezione, da parte degli enti autonomi, di personale politico ad essi estraneo comporta quei difetti già analizzati.

Una delle principali cause della scarsa riuscita del modello austriaco andrebbe ricercata, dunque, più che nell'elezione ad opera dei legislativi dei *Länder*, proprio nella disciplina dell'elettorato passivo, che non comprende, tra i requisiti richiesti, quello di essere membri del *Landtag*, risultando sufficiente la mera eleggibilità ad esso. La possibilità, normalmente fruita, di inviare alla Camera federale soggetti non in carica in organi del *Land*, accentua esponenzialmente il rischio che essi non rappresentino l'istituzione regionale, ma solo i partiti di appartenenza²⁵¹.

Oltre a questo primo importante elemento – il collegamento strutturale con le assemblee rappresentative regionali – che reputiamo non solo una condizione davvero irrinunciabile, ma anche, una volta prevista l'elezione di secondo grado del Senato, la più facilmente inseribile nel nostro ordinamento, altre due sono le caratteristiche (tipiche del *Bundesrat* tedesco ed assenti in

²⁵⁰ In tal senso, U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale*, cit., p. 444, secondo il quale «solo in questo caso, e non invece se, sia che siano nominati dalle Giunte che dai Consigli, non ne fanno parte o cessano di farne parte, essi possono dirsi *genuini rappresentanti* della Regione»; ID., *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., p. 134; ID., *I molti squilibri di un progetto*, cit., p. 17; R. DEHOUSSE, *op. cit.*, p. 1398. *Contra*, M. LUCIANI, *Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb. recante "Modifiche alla seconda parte della Costituzione"*, in www.astrid-online.it, p. 2, il quale guarda favorevolmente ad una certa autonomizzazione dei senatori rispetto ai Consigli regionali che li eleggono, ipotizzando addirittura l'introduzione del «divieto di cumulo di mandato».

²⁵¹ Cfr. M. MANETTI, *Il Senato federale all'italiana*, in www.federalismi.it, 21 aprile 2005, p. 1; U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale*, cit., p. 445; ID., *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., p. 134; ID., *Intervento sul tema La bicamerale allargata, laboratorio istituzionale per l'approdo al compimento della riforma. Il "Senato federale"*, Congresso delle Regioni, Prima sessione, 9 luglio 2003, Camera dei Deputati, Roma, in www.parlamentiregionali.it/02congresso/2003primasessione9lug/Allegretti%209%2003.htm.

quello austriaco) cui si dovrebbe guardare per un rafforzamento dell'impronta territoriale della seconda Camera.

Si ritiene, anzitutto, che una maggiore immedesimazione dei senatori con le specifiche esigenze degli enti di provenienza potrebbe essere favorita anche dalla previsione – nel regolamento del nuovo Senato della Repubblica – di un'articolazione su base regionale, e non politica, dei gruppi parlamentari, con conseguenti effetti anche sui criteri di formazione delle Commissioni permanenti.

Si tratterebbe di una novità organizzativa non solo formale, ma che potrebbe avere importanti conseguenze.

Il senatore, infatti, sarebbe – e si sentirebbe – tale, in quanto appartenente alla delegazione di quella determinata Regione, piuttosto che ad una certa forza politica; troverebbe, tra i colleghi di gruppo, esponenti di altri partiti e, contemporaneamente, in gruppi diversi, esponenti del proprio stesso partito.

Ciò potrebbe contribuire a far gradualmente radicare un cambiamento che dovrà essere anzitutto culturale e di mentalità, data l'assoluta novità – direi quasi una rivoluzione – che la Camera territoriale determinerebbe nel nostro sistema parlamentare e politico, con riferimento alle dinamiche ed alle logiche di funzionamento quotidiano dell'istituzione, di approccio del singolo membro alle problematiche e alle questioni oggetto del dibattito e delle deliberazioni quotidiane.

Una strutturazione di questo tipo, cioè, contribuirebbe a propiziare la difficile emancipazione dei senatori dalle rispettive estrazioni partitiche, fornendo loro una indicazione, anche "visiva", di quali siano i veri legami ed i veri interessi sulla base dei quali ispirare il proprio agire in quella sede.

Essa darebbe anche un'idea più chiara e corretta del diverso ruolo e della diversa natura delle due Camere in uno Stato composto, l'una rappresentativa del popolo organizzato in base a criteri politici, l'altra rappresentativa dei cittadini in quanto componenti delle varie parti territoriali del Paese.

Inoltre, tale articolazione dell'Assemblea potrebbe tornare utile anche in relazione alla disciplina dei requisiti per la capacità deliberativa del collegio, laddove si decidesse di condizionare la validità delle deliberazioni del Senato (oltre che alla tradizionale presenza della metà dei componenti, anche) alla presenza in aula di senatori eletti in un certo numero di Regioni, ad esempio nella metà di esse, con lo scopo di evitare che quelle più popolose possano, da sole, assumere decisioni a danno di tutte le altre.

Infine, rispetto a questi due elementi – cumulo dei mandati e articolazione in gruppi regionali e non partitici – di cui una Camera che voglia essere davvero territoriale non potrebbe fare a meno,

diverso e più problematico è il discorso relativo a quello che può considerarsi l'elemento più peculiare del *Bundesrat* tedesco e, allo stesso tempo, la ragione principale alla base della sua fama di Camera federale più efficace al mondo: il mandato imperativo e, di conseguenza, il voto unitario della delegazione del *Land* sulla base degli indirizzi del Governo regionale²⁵².

Si tratta di un terzo fattore la cui assenza nel *Bundesrat* austriaco, i cui membri non sono vincolati, al pari di quelli del Consiglio nazionale, ad alcun mandato, determina una piena indipendenza di questi ultimi dalle assemblee che li hanno eletti, rendendoli più sensibili alle direttive provenienti dal partito di appartenenza che agli interessi del territorio rappresentato.

Effettivamente questo meccanismo appare strettamente legato al Consiglio federale tedesco, per le caratteristiche peculiari della sua composizione basata sugli esecutivi, in quanto la possibilità di predisporlo dipende – o quanto meno è molto favorita – dal fatto che dietro ai rappresentanti vi sia un organo capace di esprimere una volontà unitaria, di cui poi essi si faranno portavoce nelle deliberazioni dell'Assemblea²⁵³.

Pertanto, la sua applicazione ad una Camera di diverso tipo, come il Senato italiano riformato secondo le linee fin qui tracciate, oltre a segnare una forte discontinuità rispetto alla concezione classica della rappresentanza che ha da sempre connotato le nostre istituzioni parlamentari²⁵⁴,

²⁵² Nel caso tedesco, infatti – per essere più precisi su quanto affermato nella nota 231 – al singolo *Land* è attribuito non un certo numero di rappresentanti nel *Bundesrat*, ma un "pacchetto" di voti (tre, quattro, cinque o sei, appunto), ed esso può inviargli un numero massimo di membri quanti sono i voti: numero dei voti e numero dei membri presenti non devono quindi necessariamente coincidere; la corrispondenza tra di essi è solo tendenziale. Ciò è dovuto proprio al fatto che, in base all'art. 51, terzo comma, GG – e questo è, come si diceva, forse l'elemento più peculiare del *Bundesrat* – i voti di ogni *Land* possono essere spesi soltanto unitariamente, dai membri presenti o dai loro rappresentanti. I membri del *Bundesrat* sono cioè vincolati da mandato imperativo, dovendo la delegazione di ogni *Land* votare in blocco: in pratica, il pacchetto di voti di ciascun *Land* è, di regola, espresso da un solo votante, indipendentemente dal numero di delegati effettivamente presenti al momento del voto. In questo modo viene inibito a singoli ministri di *Land* di prendere posizioni di partito difformi da quelle negoziate all'interno dell'esecutivo, spostando sostanzialmente il momento della decisione dal *Bundesrat* ai Governi dei *Länder*, e creando la figura del delegato al voto – sostanzialmente un portavoce del *Land* – privato di fatto del vero potere decisionale. Riguardo l'importanza di questi tratti del sistema tedesco, è stato affermato che «il principio del voto unitario (...) costituisce il nocciolo dell'assetto strutturale del *Bundesrat*, l'elemento che assicura la rilevanza di una volontà del *Land* come unità, la rilevanza del principio federalistico» (B. PEZZINI, *op. cit.*, p. 35). Così, mentre il *Bundestag* – eletto direttamente dai cittadini – risulta il fulcro della rappresentanza politico-partitica, la composizione del *Bundesrat* e il mandato imperativo (da cui il voto unitario), volti ad assicurare un'effettiva partecipazione dei *Länder* ad un organo dello Stato centrale, e quindi la concreta salvaguardia degli interessi territoriali, realizzano una rappresentanza di diversa natura, non politica: i *Länder* non vengono rappresentati nel *Bundesrat*, «ma agiscono in esso direttamente (...), attraverso delegati vincolati, assumendo una posizione che indubbiamente rafforza la Regione nella sua dimensione di unità istituzionale e politica» (*ivi*, p. 270).

²⁵³ Non a caso, la dottrina, laddove ha ipotizzato l'adozione di questo istituto nel nostro ordinamento, lo ha sempre fatto nell'ambito di proposte di riforma del Senato ispirate al modello del *Bundesrat* tedesco nel suo complesso. Si rinvia agli autori già indicati alla nota 232.

²⁵⁴ Ritene che non si dovrebbe rinunciare al divieto di mandato imperativo, proprio per mantenere al Senato tutte le caratteristiche proprie di un organo parlamentare, E. CHELI, *La riforma del Senato: il nodo della politica nazionale*, in *www.astrid-online.it*, rassegna n. 85, 28 gennaio 2009, p. 11.

risulterebbe alquanto problematica proprio alla luce dell'inclusione delle minoranze consiliari nella delegazione regionale²⁵⁵.

D'altro canto, però, va sottolineato che il rischio della mancanza di una unità d'intenti nell'organo delegante e nella delegazione regionale nella seconda Camera, può potenzialmente riguardare anche lo stesso *Bundesrat* tedesco, laddove il *Land* non sia guidato da un Governo monocolore, ma di coalizione.

Senza dubbio, si tratta di un rischio molto meno elevato rispetto a quello riguardante una delegazione composta da esponenti della maggioranza e della minoranza, ma comunque la possibilità di un disaccordo interno al gruppo non può escludersi a priori, ed in effetti si sono verificati dei casi di mancato raggiungimento di una posizione comune nel *Land*²⁵⁶.

Ciò consentirebbe di azzardare un'ipotesi per cui il nuovo Senato della Repubblica possa essere caratterizzato altresì dall'elemento del voto unitario di ciascuna rappresentanza regionale²⁵⁷.

Tale risultato, che potrebbe raggiungersi con una preliminare votazione all'interno delle rappresentanze stesse, tenute poi a "spendere" in modo univoco il proprio "pacchetto" di voti, andrebbe, dunque, a completare la configurazione strutturale del nostro secondo ramo parlamentare, composto (relativamente alla componente regionale) da membri dei Consigli regionali eletti da questi ultimi al loro interno, e organizzato per gruppi territoriali e non partitici.

1.3. Le conseguenze sull'art. 67 Cost.

L'eventuale accoglimento di una modifica tanto radicale come quella da ultimo indicata, comporterebbe – con riferimento ai senatori – la necessaria modifica dell'art. 67 Cost.²⁵⁸, che prevede proprio il principio del divieto di mandato imperativo.

²⁵⁵ Al di là di questa incontestabile constatazione, come sottolinea F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, n. 4, pp. 1014-15, «nel suo significato profondo, il divieto di mandato imperativo dovrebbe dirsi inapplicabile alla rappresentanza territoriale», rispetto alla quale il deputato è «istituzionalmente tenuto a considerare, tutelare e difendere gli interessi propri della comunità che lo invia in Parlamento. In questo senso il legame specifico fra eletto e comunità particolare di elettori, che il divieto di mandato imperativo ha voluto recidere, rappresenta un elemento costitutivo della rappresentanza territoriale».

²⁵⁶ Sul problema della manifestazione di un voto unitario in caso di mancato raggiungimento di una posizione comune nel *Land*, si rinvia a A. DE PETRIS, *Bundesrat: istruzioni per l'uso. Il ruolo della seconda camera in un ordinamento federale*, in *Nomos*, 2002, pp. 53 ss.

²⁵⁷ Tra i pochi autori che non escludono tale possibilità, v. U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., p. 135.

Ma la norma costituzionale in questione andrebbe rivista in ogni caso, in quanto anche laddove non dovesse essere introdotto alcun vincolo di mandato, le caratteristiche strutturali del nuovo Senato risulterebbero incompatibili con l'altro fondamentale principio in essa contenuto, cioè quello della rappresentanza della Nazione da parte di ciascun parlamentare, principio che sarebbe in palese contraddizione con l'incarico ricevuto dai senatori²⁵⁹.

La *ratio* alla base del ruolo di questi ultimi nel nuovo organo, infatti, sarebbe quella di rappresentare gli enti e le comunità territoriali di provenienza, in quanto titolari di interessi altri, propri e specifici, distinti dagli interessi della Nazione unitariamente intesa.

Si potrebbe allora pensare, per i membri della Camera alta complessivamente considerati, ad una nuova formulazione dell'art. 67, che li indicasse come rappresentanti della Repubblica, intesa nella sua plurale articolazione, cioè nei suoi elementi costitutivi indicati all'art. 114, primo comma, Cost.

1.4. Gli enti locali nel nuovo Senato della Repubblica

Come spiegato (§ 1.1), sembra inevitabile che la riforma oggetto del presente lavoro, configuri il Senato come sede di rappresentanza non delle sole Regioni, ma anche delle altre autonomie territoriali.

Rispetto a questa seconda componente, si ripropongono pressappoco le stesse questioni già analizzate nel precedente paragrafo con riferimento a quella regionale.

Ma le molte differenze tra Regioni ed enti locali – per natura, ruolo, funzioni ad esse attribuite, numero dei livelli territoriali di governo compresi nelle due categorie (solo quello regionale nella prima, Comuni, Province e, potenzialmente, Città metropolitane nella seconda), numero complessivo degli enti (venti Regioni e due Province autonome, da un lato, oltre cento Province ed 8100 Comuni, dall'altro) – consigliano una trattazione separata, anche per il fatto che, in questo caso, non può intervenire a fornire un altrettanto utile supporto il diritto comparato.

Per quanto attiene ai criteri di designazione dei rappresentanti degli enti locali e all'elettorato passivo, le possibili strade da percorrere sono molteplici.

La soluzione probabilmente più scontata sarebbe quella della loro elezione, in ogni Regione, da parte del Consiglio delle autonomie locali, andando così ad attribuire tale funzione – con una

²⁵⁸ Art. 67 Cost.: «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

²⁵⁹ In tal senso, tra gli altri, F. BERTOLINI, *op. cit.*, pp. 1012-14 e C. DE FIORES, *op. cit.*, p. 537.

modifica dell'art. 123, u.c., Cost. – ad un organo già costituzionalmente previsto (per di più proprio con il ruolo di sede di raccordo a livello infraregionale)²⁶⁰, senza creare ulteriori collegi *ad hoc*²⁶¹.

Più complessa è la questione dell'elettorato passivo, relativamente all'opzione tra membri delle Giunte o dei Consigli comunali e provinciali.

Ragioni di coerenza interna alla nuova Assemblea, nonché, come per le Regioni, di equilibrio nei rapporti tra gli organi dell'ente locale, suggerirebbero la scelta dei consiglieri.

In ogni caso, proprio per le differenze cui si faceva cenno, non escludiamo in modo definitivo che possa optarsi per la presenza di membri degli esecutivi, o di Sindaci e Presidenti di Provincia, che forse potrebbero avere maggiori capacità nel rappresentare il complesso degli enti locali della Regione, che, ovviamente, al contrario degli enti regionali, non potrebbero trovare tutti un accesso diretto alla seconda Camera.

Per quanto riguarda poi l'articolazione dell'Assemblea in delegazioni territoriali piuttosto che in gruppi parlamentari, i rappresentanti degli enti locali farebbero parte, accanto ai rappresentanti regionali, del gruppo della rispettiva Regione di appartenenza.

Potrebbe stabilirsi, però, al fine di una loro maggiore tutela, che essi nominino un proprio portavoce – o magari si potrebbe fissare una regola per cui il vicepresidente del gruppo debba essere espressione della componente locale – prevedendosi che questi partecipi alla Conferenza dei presidenti di gruppo laddove si trattino materie di interesse degli enti locali.

Più in generale, a fini di garanzia di tali interessi, il regolamento del Senato dovrebbe contenere alcune regole specifiche relativamente all'organizzazione dei lavori parlamentari.

Solo per fare un esempio, sarebbe opportuno che, almeno laddove fossero all'ordine del giorno temi di interesse prettamente locale o aventi, comunque, ricadute su quelle autonomie, il "contingentamento" dei tempi avvenisse considerando un numero doppio di gruppi (per ogni Regione, la delegazione regionale e quella locale), separando sostanzialmente dal resto del proprio gruppo i rappresentanti delle autonomie locali.

²⁶⁰ Ovviamente, ciò richiederebbe anche una disciplina statale che andasse a stabilire delle regole comuni in tema di formazione e composizione dei CAL, al fine di una maggiore omogeneità, attualmente assente. Sulla variegata composizione dei CAL nelle diverse Regioni, v. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 227-228.

²⁶¹ Una soluzione di diverso tipo è proposta da S. MANGIAMELI, *La Camera delle Regioni e delle Autonomie locali*, cit., p. 154, che ipotizza «una elezione di secondo grado, affidata ad un "collegio uninominale", costituito in ambito provinciale, che raccolga il Presidente della Provincia e il Consiglio provinciale, i Sindaci dei Comuni della Provincia e una rappresentanza dei Consigli comunali (articolata per dimensione dei Comuni come nel modello francese)».

In tal modo, le possibilità di intervento di questi ultimi non dipenderebbero dalle scelte del gruppo relativamente alla gestione interna del tempo assegnato, ma sarebbe riconosciuto ad ogni rappresentanza locale uno spazio di parola garantito.

Tale regola, che potrebbe essere automaticamente applicata, o magari scattare solo su espressa richiesta della delegazione locale che abbia interesse a distinguere la propria posizione da quella della corrispondente rappresentanza regionale, sarebbe sicuramente più efficace e significativa, nell'ambito della nuova configurazione territoriale del Senato, rispetto alla ordinaria norma che garantisce il diritto di intervento ai senatori dissenzienti (art. 84, primo comma, r.S.), che potrebbe comunque essere mantenuta inalterata.

Infine, quanto alla problematica questione del voto unitario, trattata – senza comunque darvi una soluzione definitiva – con riferimento alla componente senatoriale delle Regioni, tale nodo si ripresenta ovviamente anche per quella locale.

Laddove tale meccanismo fosse introdotto per i rappresentanti regionali, vi sarebbero, probabilmente, due diverse ipotesi percorribili relativamente ai senatori espressione degli enti locali.

La prima potrebbe consistere nella previsione della sua applicazione altresì a questi ultimi, anche se, inevitabilmente, sui temi di interesse anzitutto locale (per i quali varrebbero quelle specifiche regole di cui si è dato qualche esempio), la componente locale si esprimerebbe sì unitariamente, ma separatamente rispetto al resto del proprio gruppo.

In tali casi, quindi, in ogni delegazione territoriale potrebbero emergere due diversi orientamenti, circostanza che si tradurrebbe concretamente nel fatto che i voti attribuiti al gruppo (corrispondenti al numero dei senatori, regionali e locali, ad esso appartenenti), si dividerebbero in due “pacchetti” spesi diversamente.

La seconda ipotesi potrebbe invece consistere nel non applicare il meccanismo del voto unitario ai senatori espressione degli enti locali, limitandolo solo a quelli regionali.

Tale soluzione, che ovviamente creerebbe una contraddizione interna all'Assemblea o, quanto meno, una evidente disomogeneità, risulterebbe, però, giustificata sulla base di due considerazioni.

Anzitutto, per il fatto che, a differenza dei rappresentanti regionali, quelli locali sarebbero espressione di (almeno) due diversi livelli di enti territoriali, risultando, quindi, portatori di istanze, esigenze ed interessi potenzialmente diversi, circostanza da cui dovrebbe derivare la possibilità di pronunciarsi anche distintamente.

In secondo luogo, i rischi che tale meccanismo dovrebbe contribuire a contenere – quelli di una caratterizzazione politica, e non territoriale, dell'azione dei senatori e, conseguentemente, della natura della rappresentanza complessivamente espressa dal Senato – per i componenti designati dalle autonomie locali sarebbero sicuramente meno marcati.

Tali enti, infatti, possono tradizionalmente vantare una capacità rivendicativa territorialmente caratterizzata senza dubbio maggiore rispetto alle Regioni, data la minore influenza del sistema partitico su di essi e il legame inevitabilmente più stretto con le rispettive collettività, essendo i livelli di governo più vicini ai cittadini e alle esigenze più concrete ed immediate di questi ultimi.

È chiaro che la questione non si porrebbe affatto laddove si scegliesse – ipotesi che appare la più probabile – di non introdurre il voto unitario nell'ordinamento neanche per i rappresentanti regionali.

1.5. L'attribuzione dei seggi senatoriali a Regioni ed enti locali

Un altro nodo da sciogliere per la composizione del nuovo Senato è quello della ripartizione dei seggi tra gli enti costitutivi della Repubblica che vi troverebbero rappresentanza.

Tra i vari criteri – essenzialmente tre – adottabili a tal fine, quello della ponderazione con le rispettive consistenze demografiche, attraverso la divisione della popolazione in classi e la fissazione di un numero di rappresentanti da attribuire in corrispondenza di ognuna di esse, con una variazione tra un massimo ed un minimo non troppo divergenti, appare la soluzione più adeguata.

Tale sistema, tipico dei modelli tedesco (v. nota 231) ed austriaco (v. cap. IV, § 4, nota 193), sembra un ragionevole compromesso tra quello perfettamente proporzionale – senza dubbio inadeguato ai fini della caratterizzazione territoriale dell'organo – e quello paritario, caratteristico dei federalismi classici e generalmente applicato alle seconde Camere elette a suffragio universale e diretto²⁶².

²⁶² A livello comparato, la regola che vede andare di pari passo elezione diretta della seconda Camera e stesso numero di rappresentanti per ciascuna entità componente la Federazione, è rinvenibile nei casi di Stati Uniti, Svizzera, Australia, nonché di alcuni federalismi latinoamericani. Il Senato degli Stati Uniti d'America (art. I, sez. 3, Cost.) è infatti composto da 100 senatori – due per ogni Stato membro – i quali, dal 1913, in virtù del XVII emendamento, non sono più eletti dai Parlamenti statali, ma direttamente (con sistema maggioritario *plurality*) nell'ambito degli Stati (in un'unica circoscrizione statale), per un periodo di sei anni. Il bicameralismo statunitense appare quindi fondato su due diversi principi rappresentativi: in un ramo, ogni Stato è rappresentato in proporzione alla sua popolazione (con almeno un rappresentante ciascuno); nell'altro, ogni Stato, dal più grande al più piccolo, è rappresentato paritariamente (così, ad esempio, la California e il Wyoming, lo Stato più popoloso, con quasi 34 milioni di residenti censiti nel 2000, ed il meno popoloso, con quasi 500 mila, hanno due senatori ciascuno, mentre alla Camera eleggono rispettivamente 53 rappresentanti e un solo rappresentante).

Poiché il Senato che qui si propone sarebbe una Camera rappresentativa di tutte le autonomie territoriali, nel realizzare tale riparto dei seggi si dovrà tener conto anche dell'esigenza di non creare un eccessivo squilibrio tra il numero di senatori eletti dalle Regioni e quelli designati dagli enti locali, per quanto i primi non potranno che essere ovviamente maggioritari rispetto ai secondi.

Una proposta equilibrata potrebbe consistere, a nostro avviso, nell'assegnare alle Regioni con popolazione sino ad un milione di abitanti tre senatori eletti dai Consigli regionali (ad eccezione della Valle d'Aosta, con un solo senatore, e del Molise, con due), ed uno eletto dai Consigli delle autonomie locali; alle Regioni con popolazione tra uno e tre milioni di abitanti, cinque senatori per la quota regionale e due per quella spettante agli enti locali; a quelle con consistenza demografica fra tre e cinque milioni di abitanti, sette senatori regionali e tre locali; a quelle tra cinque ed otto milioni di abitanti nove seggi regionali e quattro locali; alle Regioni con popolazione superiore agli otto milioni di abitanti potrebbero essere attribuiti undici senatori per la quota regionale e cinque per la quota degli enti locali. Infine, costituirebbero un'ulteriore eccezione le Province autonome di Trento e Bolzano, con due senatori ciascuna (oltre ad una espressione degli enti locali).

Un riparto di questo tipo permetterebbe di soddisfare le varie esigenze indicate.

Vi sarebbe, anzitutto, una escursione massima tra tre (salvo le eccezioni segnalate) ed undici seggi regionali, e tra uno e cinque seggi locali – dunque, complessivamente, tra quattro e sedici senatori: un divario assai inferiore a quello che deriverebbe dall'adozione del criterio proporzionale.

In Svizzera – su cui v. E. SALETNICH, *Organizzazione dei poteri e Stato federale in Svizzera*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, pp. 295 ss.; G. BIAGGINI e C. SAROTT, *The Swiss Council of States (Ständerat / Conseil des Etats)*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp. 721 ss. – il Consiglio degli Stati è composto da 46 membri, eletti nel numero di due per ognuno dei venti Cantoni ed uno per ciascuno dei sei "mezzi Cantoni". Le modalità di designazione dei componenti sono stabilite a livello cantonale, ma tutti i Cantoni hanno scelto l'investitura a suffragio universale dei loro rappresentanti (per di più optando tutti per il sistema maggioritario, tranne il Cantone del Giura, che ha adottato il proporzionale).

Analogamente, in Australia il Senato è composto da 76 membri, in rappresentanza di sei Stati, ognuno dei quali ne elegge dodici attraverso un sistema proporzionale. Dal 1975, fanno eccezione alla regola dell'assoluta parità i due Territori di autogoverno (capitale federale e Territori del Nord), che ne eleggono due ciascuno. Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Il bicameralismo nelle più significative esperienze federali. Composizione e attività legislativa delle Camere alte*, in P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella (a cura di), *op. cit.*, p. 92; più approfonditamente, B. STONE, *The Australian Senate: strong bicameralism resurgent*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp. 529 ss.

Il binomio tra elezione diretta dei membri della seconda Camera e rappresentanza paritaria degli Stati, caratterizza anche alcuni federalismi latinoamericani. In Argentina, il Senato è composto da 72 membri, eletti a suffragio universale e diretto in misura di tre per ognuna delle ventidue Province, cui si aggiungono il Distretto federale di Buenos Aires e il Territorio nazionale della Terra del Fuoco. In Brasile, il Senato federale è composto da 81 membri, direttamente eletti in ciascuna unità federata (ventisei Stati e il Distretto federale di Brasilia), in misura di tre senatori per ognuna. Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Il bicameralismo nelle più significative esperienze federali*, cit., pp. 91-92; più approfonditamente, L.M.P. BASTOS Jr. e R.S. ESPINDOLA, *The Brazilian Federal Senate*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp. 343 ss.; G. PISARELLO, *The Argentinian Senado*, *ivi*, pp. 403 ss.

La Lombardia, la Regione più popolosa, avrebbe un totale di sedici senatori, otto volte più della Valle d'Aosta, la meno popolosa, con due soli senatori, a fronte di una popolazione di ben settantasei volte superiore; avrebbe, per fare un altro esempio, il quadruplo dei senatori della Basilicata, la meno popolosa delle Regioni aventi quattro seggi, a fronte di una popolazione di ben sedici volte superiore.

Accettabile risulterebbe anche il rapporto tra le componenti regionale e locale, sia all'interno di ogni singola delegazione che sul totale.

Circa un terzo dei membri di ogni gruppo, infatti, sarebbe espressione degli enti locali, con una proporzione di due a uno in favore dei senatori regionali.

Sul totale dei componenti, in base all'attuale consistenza e distribuzione della popolazione (è ovvio che la composizione numerica del nuovo Senato risulterebbe potenzialmente variabile nel tempo per la ponderazione con il dato demografico), le due rappresentanze consterebbero rispettivamente di 116 e 50 senatori: una differenza inevitabile, ma tale da non impedire, comunque, una partecipazione reale e non meramente simbolica dei senatori espressi dagli enti locali.

Va notato, infine, che questo sistema produrrebbe, come ulteriore effetto virtuoso da tempo auspicato, quello di una drastica riduzione del numero dei parlamentari, un'esigenza fortemente avvertita dall'opinione pubblica, anche per l'evidente difformità rispetto ad altri Paesi, e che favorirebbe una razionalizzazione dei lavori ed un incremento dell'autorevolezza dei parlamentari stessi.

Il nuovo Senato consterebbe, infatti, di 166 membri – a fronte degli attuali 315 – ma la riduzione è ancor più significativa se si pensa che, in realtà, verrebbero “tagliati” tutti i senatori, in quanto sostituiti da soggetti già facenti parte di organi regionali e locali, in capo ai quali si cumulerebbe, quindi, un doppio mandato.

Inoltre, nell'ambito di una riforma di tale portata, si andrebbe senza dubbio a ridimensionare contestualmente, per rispetto della simmetria oggi esistente, anche il numero dei deputati, non risultando sensato un divario tra le due Assemblee tanto ampio come quello che si verrebbe altrimenti a produrre.

Merita solo un breve cenno la considerazione per la quale sia i senatori a vita (gli ex Presidenti della Repubblica e quelli nominati tali dal Presidente della Repubblica per essersi contraddistinti per particolari meriti), sia i senatori eletti nella circoscrizione Estero, debbano rimanere al di fuori di una Camera delle autonomie, proprio in quanto il loro ruolo sarebbe del tutto estraneo alla nuova connotazione eminentemente territoriale dell'organo.

L'indiscusso mantenimento di entrambe le categorie dovrebbe portare, dunque, ad un loro "trasferimento" alla Camera dei deputati, sede sicuramente più adeguata alla loro presenza, in quanto titolare della rappresentanza generale della Nazione.

Pur consapevoli del fatto che, per delineare in modo esauriente le caratteristiche strutturali del Senato proposto, dovrebbero essere affrontati una molteplicità di ulteriori profili, date le infinite implicazioni che una riforma così radicale avrebbe²⁶³, si ritengono adeguati agli obiettivi della presente indagine gli spunti fin qui sviluppati, che appaiono sufficienti a tracciare le linee fondamentali da seguire per una trasformazione in senso territoriale della seconda Camera.

Alcune agili riflessioni saranno ora dedicate alle caratteristiche che un organo così strutturato dovrebbe avere sotto il profilo delle funzioni ad esso assegnate.

2. Il nuovo Senato della Repubblica dal punto di vista funzionale. Il superamento del bicameralismo paritario

Come più volte sottolineato nei capitoli precedenti, una riforma in senso territoriale del Senato permetterebbe di raggiungere non solo l'obiettivo della creazione di un raccordo Stato – autonomie in grado di superare i limiti dei raccordi attualmente esistenti, ma, contestualmente, anche di soddisfare una seconda esigenza, ancor più datata, quale il superamento del bicameralismo paritario attraverso una differenziazione delle funzioni svolte dai due rami del Parlamento.

Del resto, come implicitamente emerge da tutte le analisi sul bicameralismo in generale, e sulla riforma del sistema bicamerale italiano in particolare²⁶⁴, una volta differenziate le due Camere

²⁶³ Si pensi, solo per fare un esempio, alla questione della Presidenza dell'Assemblea, rispetto alla quale si potrebbe far riferimento alle esperienze tedesca ed austriaca, adottando il sistema della rotazione tra le diverse Regioni. In Germania, infatti, a presiedere il *Bundesrat* è chiamato ogni anno, in base ad una rotazione prestabilita, il capo dell'esecutivo regionale di ciascun *Land*. L'importanza di tale carica a livello federale si manifesta nel fatto che spetta al Presidente del *Bundesrat* fare le veci del Presidente della Repubblica in caso di impedimento. In Austria, invece, i *Länder* si alternano alla Presidenza del Consiglio federale semestralmente, in ordine alfabetico. Diviene Presidente il rappresentante più votato del *Land* di turno. Per il Senato italiano si potrebbe pensare ad un sistema analogo a quello austriaco, con una turnazione, però, a cadenza annuale come in quello tedesco e, probabilmente, con una limitazione dell'accesso a tale carica ai soli senatori della quota regionale, escludendone i rappresentanti degli enti locali. Per quanto riguarda la supplenza del Presidente della Repubblica, la nuova composizione del Senato e la turnazione della Presidenza, renderebbero opportuna, a parere di chi scrive, una ulteriore importante modifica, quella dell'art. 86, primo comma, Cost., sottraendo la supplenza al Presidente del Senato per attribuirlo a quello della Camera. Tale figura sarebbe, probabilmente, rispetto ai consiglieri regionali eletti senatori, una personalità di maggior spicco ed esperienza, caratterizzata da un percorso politico-istituzionale di maggiore spessore, e più rispondente ad un ruolo "nazionale".

²⁶⁴ Cfr., tra gli altri: G. FERRARA, *Bicameralismo e riforme del parlamento*, in *Democrazia e diritto*, 1981, n. 1-2, p. 21; A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 1981, n. 3, p. 54; G. ABAGNALE, *Riforma del sistema bicamerale e «Camera delle regioni» dalla Costituente alla X Legislatura: spunti ricostruttivi*, in *Regione e governo locale*, 1989, n. 5-6, p. 23; G. NIZZERO, *Riforma del Parlamento e Senato delle regioni*, *ivi*, p. 40; C.L.

sotto il profilo della composizione e della legittimazione, sarebbe automatica la realizzazione di una contestuale differenziazione funzionale.

Infatti, così come apparirebbe un paradosso una seconda Camera identica alla prima per legittimazione democratica, ma caratterizzata da una minorità in ordine alle funzioni costituzionali, allo stesso modo sarebbe difficoltoso immaginare due Camere composte tanto diversamente ma dotate dei medesimi poteri.

In particolare, sarebbe "naturale" che la seconda Camera, in quanto organo rappresentativo di organi e non derivato dall'investitura popolare diretta, abbia attribuzioni più ridotte e più specifiche rispetto a quelle della Camera eletta direttamente dal corpo elettorale. Tale inferiorità funzionale dovrebbe emergere tanto nel rapporto con il Governo, quanto nell'ambito del procedimento legislativo.

2.1. *Il rapporto Parlamento – Governo*

La prima, fondamentale trasformazione da apportare al nuovo sistema bicamerale sarebbe quella consistente nel fare della Camera dei deputati l'unica depositaria del rapporto fiduciario con il Governo, sottraendovi quindi il Senato riformato, e conformando, così, il nostro ordinamento a quella che appare una vera e propria "regola" della forma di governo parlamentare a livello comparato.

Tale passo sarebbe inevitabile²⁶⁵, oltre che per ragioni teoriche, anche per ragioni pratiche e di efficienza. Una Camera delle autonomie, infatti, potrebbe caratterizzarsi per una composizione politicamente diversa, date le differenti modalità di formazione, rispetto a quella della Camera bassa, ed inoltre, più in generale, proprio in virtù della sua vocazione di organo di rappresentanza delle istanze territoriali, non sarebbe capace di esprimere un indirizzo politico costantemente coerente neanche al suo interno.

KUSTERMANN, *op. cit.*, p. 262; E. GIANFRANCESCO, *La riforma della House of Lords: uno stretto sentiero tra molteplici paradossi costituzionali*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., p. 156.

²⁶⁵ La modifica indicata è auspicata in modo sostanzialmente unanime dalla dottrina. Tra i pochi a sostenere la necessità di conservare, pur nella diversità delle funzioni, la presenza del Senato all'interno del circuito politico che concorre alla formazione ed alla rimozione dei Governi, vi è E. CHELI, *op. cit.*, pp. 9-10 e 12, secondo il quale «nel governo parlamentare la fiducia (...) esprime (...) la qualità che distingue la natura stessa della rappresentanza parlamentare», cosicché l'organo che ne fosse escluso rischierebbe «anche di perdere la natura di organo parlamentare per assumere una veste diversa, più proiettata verso la sfera dell'amministrazione che della politica». L'autore propone, però, il superamento del modello di fiducia tracciato dall'art. 94 Cost., che prevede il voto a Camere distinte, attribuendo invece il voto di fiducia al Parlamento in seduta comune.

Non escluderla dal rapporto fiduciario con il Governo, quindi, non solo apparirebbe poco sensato, ma potrebbe creare anche seri problemi al funzionamento della forma di governo.

2.2. *Il nuovo Senato della Repubblica nel procedimento legislativo*

Particolarmente complessa e delicata è la questione della disciplina delle competenze legislative dei due rami del Parlamento, per quanto attiene soprattutto alle scelte relative agli ambiti, alle modalità ed al grado di coinvolgimento del Senato trasformato in organo rappresentativo delle autonomie territoriali.

La problematicità del tema deriva, nel caso italiano, anche dai difetti e dalle incongruenze che caratterizzano l'art. 117 Cost., cioè il riparto delle materie tra Stato e Regioni delineato dal legislatore costituzionale del 2001, cui inevitabilmente si deve far riferimento per calibrare il ruolo della seconda Camera nei procedimenti legislativi centrali.

In linea generale, le competenze di quest'ultima dovrebbero essere sensibilmente più ridotte di quelle della Camera politica, limitate ai soli ambiti materiali di diretto interesse delle autonomie, anche perché, dato lo sganciamento del Senato dal rapporto di fiducia con l'esecutivo, è prioritario evitare una sua eccessiva incidenza nelle determinazioni maggiormente qualificanti l'attuazione dell'indirizzo politico del Governo.

Per le stesse ragioni, un altro punto fermo è quello di non attribuire alla Camera territoriale una superiorità decisionale per alcune leggi²⁶⁶, dovendo la funzione legislativa centrale essere espressione di un indirizzo nazionale.

Una possibile ipotesi potrebbe consistere nella previsione di due principali procedimenti legislativi (con eventuali varianti nell'ambito di ognuno): un procedimento bicamerale, con un

²⁶⁶ Anche a livello comparato, infatti, in ambito legislativo, alla Camera rappresentativa degli enti territoriali, o sono attribuiti gli stessi poteri della Camera politica, riconoscendole dunque un ruolo codecisorio (si pensi ai casi di Stati Uniti e Svizzera, su cui v. la successiva nota 267, ma anche all'Australia e ai federalismi latinoamericani), oppure, nella maggior parte degli ordinamenti, essa ha poteri inferiori alla Camera bassa, essendo spesso esclusa dalla funzione legislativa per le materie che non riguardino specificamente le competenze degli enti decentrati, magari coinvolgendola rispetto ad esse attraverso la possibilità di opporre un veto sospensivo superabile dalla prima Camera (si pensi al caso del *Bundesrat* tedesco, su cui v. ancora la nota 267, od anche al caso belga). Particolarmente deboli, a livello funzionale, sono le seconde Camere di Austria (v. *supra* nota 197) e Spagna, potendo solo disporre, relativamente all'intera legislazione, di un veto sospensivo, facilmente superabile dalle rispettive Camere basse (per una panoramica con brevi cenni ai vari ordinamenti, v. B. CARAVITA DI TORITTO, *Il bicameralismo nelle più significative esperienze federali*, cit., pp. 94-100). Tra i pochi autori ad esprimere una diversa opinione, v. R. BIFULCO, *Il bilanciamento dell'orafa*, cit., p. 214, che propone di attribuire l'ultima parola sulle leggi quadro (cioè sui principi fondamentali delle materie oggetto di legislazione concorrente) al Senato federale, che deciderebbe in via definitiva sulle eventuali modifiche proposte dalla Camera dei deputati.

coinvolgimento paritario delle due Assemblee, ed uno caratterizzato, invece, dalla netta prevalenza della Camera dei deputati.

La funzione legislativa, infatti, dovrebbe continuare ad essere esercitata collettivamente dalle due Camere in tutti quegli ambiti di competenza statale aventi dirette ricadute sugli interessi regionali e locali.

Ferma restando la posizione di assoluta parità in sede di revisione costituzionale, ciò varrebbe, poi, non solo per le materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (a legislazione concorrente), ma anche per quegli ambiti di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma) aventi carattere "trasversale" o direttamente riguardanti le autonomie. Tra questi, ad esempio, la perequazione delle risorse finanziarie, le funzioni fondamentali degli enti locali, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Dovrebbero rientrare nelle leggi bicamerali anche i casi previsti dagli artt. 116, terzo comma (attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia a Regioni ordinarie), 118 (conferimento di funzioni amministrative agli enti locali e forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie indicate al terzo comma), 119 (attuazione del federalismo fiscale), 120, secondo comma (esercizio dei poteri sostitutivi statali), 122, primo comma (principi fondamentali del sistema di elezione regionale), 132, secondo comma, e 133, primo comma, Cost. (leggi sulle variazioni territoriali).

Si potrebbe attribuire alla seconda Camera una priorità nell'esame dei disegni di legge in questione, i quali, presentati al Senato, dovrebbero essere approvati, nell'identico testo, dalle due Camere.

A tal proposito, per evitare il rischio, attualmente insito nel nostro bicameralismo, di una *navette* infinita²⁶⁷, si potrebbe prevedere l'intervento di una Commissione mista di conciliazione

²⁶⁷ Senza dubbio, all'accentuazione delle varie disfunzioni imputate al nostro sistema bicamerale, già intrinsecamente legate ad un *iter* legislativo che deve necessariamente concludersi con l'approvazione dello stesso testo da parte delle due Camere – un tipo di procedimento, questo, che troviamo comunque anche in altri ordinamenti – ha contribuito la mancata previsione di meccanismi idonei a risolvere il problema dei conflitti tra le due Assemblee parlamentari.

Di solito, infatti, negli ordinamenti in cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, sono previste delle soluzioni volte ad evitare una paralisi decisionale in caso di contrasto tra di esse, e consistenti per lo più, o nella prevalenza, in ultima istanza, della Camera bassa attraverso una nuova deliberazione, magari a maggioranza assoluta o qualificata, o nell'intervento di una commissione di conciliazione che predisponga un nuovo testo su cui possa trovarsi un accordo.

Solo per fare un esempio, si può richiamare l'ordinamento statunitense, in cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere in tutte le materie che la Costituzione riserva alla Federazione, cosicché ogni progetto di legge va necessariamente approvato nello stesso testo da Camera e Senato (art. I, sez. 7). In caso di contrasto tra i due rami del Congresso, si opera la *navette*, per poi eventualmente convocare, se non superato, un apposito *Conference*

composta da uno stesso numero di deputati e senatori, avente il compito di predisporre un testo che possano condividere entrambi i rami parlamentari.

Di vario tipo potrebbero essere le modalità di convocazione di tale commissione: formazione automatica dopo un certo numero di passaggi (due o tre) del testo da una Camera all'altra; su richiesta del Governo (magari per le proposte di sua iniziativa); su richiesta di una minoranza di una delle due Camere; in seguito ad una intesa tra i Presidenti dei due collegi.

Laddove il tentativo di mediazione fallisse, cioè il testo elaborato non fosse approvato da entrambe le Assemblee, dovrebbe prevedersi – almeno in alcuni di questi ambiti (escludendone sicuramente la revisione costituzionale) – la possibilità per la Camera dei deputati di decidere in via definitiva, ma soltanto attraverso maggioranze particolarmente qualificate (ad esempio, i tre quinti dei componenti), se del caso differenziate a seconda degli oggetti.

Committee, una sorta di commissione bicamerale di conciliazione cui spetta il compito di predisporre un nuovo testo che possa essere condiviso da entrambi i rami. Ciascuna Camera può richiederne la formazione in ogni stadio del procedimento. La scelta dei componenti avviene in modo differente nei due rami, e talvolta il numero dei membri inviati da ognuno di essi – almeno tre – è diverso, in quanto, essendo necessaria l'approvazione della maggioranza di entrambe le delegazioni, il numero dei delegati non è così importante. La commissione ha pieni poteri legislativi: può modificare non solo le parti difformi della legge, ma anche quelle approvate nel medesimo testo. Una volta raggiunto un accordo, il rapporto della Conferenza viene trasmesso alle due Camere per il voto finale.

Un meccanismo analogo è previsto dalla Costituzione svizzera, che attribuisce alle due Camere che costituiscono l'Assemblea federale – il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati – gli stessi poteri in ambito legislativo. Così, se le decisioni dei due rami divergono, esse passano da una Camera all'altra sino a quando non viene trovato l'accordo. Ma, proprio per evitare una *navette* infinita, anche in tal caso è previsto l'intervento di una conferenza bicamerale di conciliazione, attivata qualora le Camere abbiano deliberato ciascuna sul medesimo progetto per almeno tre volte. Essa ha il compito di predisporre un testo su cui saranno poi chiamate a votare un'ultima volta le due Assemblee.

Un ordinamento in cui sono, invece, previsti entrambi i meccanismi cui si è fatto riferimento, è quello tedesco, nel quale tutte le leggi votate dal *Bundestag* sono sottoposte al *Bundesrat* (art. 77, I, GG), i cui poteri legislativi variano a seconda della natura del testo. Occorre distinguere, infatti, due procedimenti differenziati. Nel primo – che ha natura generale e si applica in tutti i casi non diversamente regolati in Costituzione – il *Bundesrat* può opporre una sorta di veto sospensivo nei confronti delle leggi approvate dal *Bundestag*, rendendo così necessaria la convocazione di una Commissione di Mediazione, composta da 16 membri del *Bundestag* e 16 del *Bundesrat* (uno per ogni *Land*, senza vincolo di mandato). Le proposte della Commissione, una volta adottate a maggioranza, vengono sottoposte a nuova delibera da parte del *Bundestag*, e il *Bundesrat* può nuovamente opporvisi. In tal caso, se l'opposizione è avvenuta a maggioranza dei voti del *Bundesrat*, il *Bundestag* può superarla con una deliberazione della maggioranza dei suoi membri; se, invece, il veto del *Bundesrat* è stato espresso a maggioranza dei due terzi dei voti, occorre nel *Bundestag* la maggioranza dei due terzi dei votanti, non inferiore comunque alla maggioranza dei suoi membri. Così, anche relativamente a tali leggi, pur trovandosi in una situazione di inferiorità rispetto al *Bundestag*, il *Bundesrat* ha comunque un potere assai pronunciato. Nella seconda procedura, invece, il *Bundesrat* si trova in una posizione di perfetta parità nei confronti del *Bundestag*, essendo richiesta una deliberazione espressa di entrambi gli organi. Ciò è previsto, oltre che per le leggi di revisione costituzionale, per tutte quelle leggi che investono in primo luogo gli interessi dei *Länder*. Rispetto ad esse, il consenso del *Bundesrat* è imprescindibile, cosicché il suo voto negativo opera come un vero e proprio veto assoluto, insuperabile dal *Bundestag*. Tuttavia, l'art. 77, II, GG consente anche in queste ipotesi la convocazione della Commissione di Mediazione (su richiesta del *Bundesrat*, del *Bundestag* o del Governo federale), sulla cui proposta, in caso di modifiche al testo approvato dal *Bundestag*, si pronuncerà nuovamente quest'ultimo, mentre, in caso contrario, direttamente il *Bundesrat*.

Per tutti gli altri disegni di legge, non rientranti nelle materie sopra indicate, dovrebbe essere previsto un procedimento "quasi-monocamerale", basato su un ruolo di assoluta preminenza della Camera dei deputati, cui ne spetterebbe l'approvazione.

Il Senato, entro un breve lasso di tempo (ad esempio un mese), su richiesta di una minoranza dei suoi componenti (un quarto), o magari anche di una stessa frazione di delegazioni regionali (cinque), a prescindere dalla loro consistenza numerica, potrebbe esaminarli e proporre modifiche, su cui la Camera si pronuncerebbe in via definitiva.

La seconda Camera, quindi, in questi casi potrebbe opporre solo un veto sospensivo superabile. In tal modo, pur non prevedendo procedimenti integralmente monocamerale, si ridurrebbe notevolmente il rischio di una paralisi del sistema a causa dell'eventuale sistematica opposizione da parte di un'Assemblea sganciata dal rapporto fiduciario con il Governo e, magari, connotata politicamente in modo diverso rispetto alla Camera politica.

2.2. Altre significative funzioni del nuovo Senato territoriale

La trasformazione di un ramo del nostro Parlamento secondo le linee tracciate nel presente capitolo, permetterebbe anche di introdurre nell'ordinamento ulteriori elementi da cui un sistema fondato sul decentramento e il pluralismo territoriale non potrebbe prescindere (v. cap. IV, § 1).

Tale intervento favorirebbe, come già implicitamente emerso, la partecipazione delle autonomie territoriali alla revisione della Costituzione.

Esso, inoltre, renderebbe superflua l'integrazione del Parlamento in seduta comune con i rappresentanti regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica.

Infine, data la nuova composizione del Senato, la Corte costituzionale diventerebbe espressione anche della sensibilità autonomistica.

A questo proposito, proprio per sottolineare tale derivazione, sarebbe necessario che i giudici costituzionali di nomina parlamentare non venissero più eletti dal Parlamento in seduta comune, ma divisi in due quote, distinguendo quelli designati dalla Camera dei deputati e quelli designati dal nuovo Senato della Repubblica.

Poiché sarebbe probabilmente opportuno che le due Assemblee nominassero un egual numero di giudici, mantenendo però, allo stesso tempo, inalterato il loro numero complessivo in seno alla Consulta (quindici), si potrebbe pensare di portare a tre le nomine spettanti a ciascuna Camera, decurtando a quattro il numero dei giudici designati dal Presidente della Repubblica, che

manterrebbe comunque un potere di nomina sufficientemente incisivo, così da non lederne le prerogative.

VI. Gli ostacoli da superare e le critiche nei confronti delle Camere federali. Quali prospettive per la riforma del nostro bicameralismo?

1. Una riforma irrealizzabile?

Come chiaramente emerso nella parte seconda della presente trattazione, di riforma del bicameralismo italiano si parla sin dall'approvazione della Costituzione e molti progetti si sono avvicendati senza successo.

Guardando all'evoluzione delle vicende che hanno caratterizzato il lungo ed articolato dibattito attorno al tema in questione, si può dire che esse hanno progressivamente assunto contorni quasi paradossali.

Infatti, a differenza dell'atteggiamento, piuttosto scettico e diffidente, dominante fino a poco più di un decennio fa, tutte le forze politiche in campo si dichiarano ormai convinte della necessità di procedere sollecitamente ad un intervento che permetta di superare sia la parità delle funzioni che la pari legittimazione dei due rami del Parlamento, e che risulti in armonia con la struttura autonomistica assunta dall'ordinamento.

Eppure, tale convinzione, ampiamente condivisa non più solo in dottrina ma, per l'appunto, anche nella cultura parlamentare, non ha prodotto risultati concreti, e continua ad essere accompagnata da una apparente impotenza e dall'impossibilità di tradurre questa esigenza in realtà.

In effetti, se è vero che negli ultimi anni si sono definitivamente radicate le critiche nei confronti della configurazione parlamentare vigente, altrettanto vero è che non sempre sono state colte e sviluppate le loro naturali implicazioni, non scaturendone chiare e coerenti posizioni rispetto alle conseguenti azioni da compiere.

I frequenti pronunciamenti del mondo politico sul tema denotano un generale favore sull'*an*, sull'opportunità della riforma, rimanendo però spesso silenti – o quantomeno decisamente vaghi e fermi a mere petizioni di principio – sul *quomodo*, sulle forme che la seconda Camera dovrebbe assumere.

Vari fattori – assuefazione, posizioni divergenti, realismo, interessi del corpo politico – hanno finora prevalso, riuscendo così a mantenere inalterato e ben saldo il bicameralismo paritario e indifferenziato scaturito dai lavori dell'Assemblea Costituente.

Tale stasi può essere in parte imputata ad una certa “confusione” che regna ancora sovrana sulla formula tecnica con cui tradurre le intenzioni e le dichiarazioni di principio in interventi e modifiche reali.

Sono molte e profondamente diverse – anche per l’influenza della grande varietà di modelli offerti dall’esperienza comparatistica – le visioni di come trasformare il Senato in Camera di rappresentanza territoriale.

Del resto, come già ampiamente sottolineato, le difficoltà di individuare una soluzione sulla configurazione del nuovo Senato sono testimoniate, forse nel migliore dei modi, dalle vicende che hanno condotto all’accantonamento anche dell’art. 11 della legge cost. n. 3/2001 (v. cap. IV, § 2).

Inoltre, sempre a livello di soluzioni tecniche, un ostacolo molto forte ad ogni ipotesi di riforma è stato quello del «modello culturale della onnipotenza del suffragio universale»²⁶⁸ e, di conseguenza, del primato della rappresentanza politica, in quanto l’eventuale rinuncia ad essi è tradizionalmente apparsa una negazione del «dogma della sovranità popolare» ed un «attentato alla democraticità complessiva del sistema»²⁶⁹.

Oggi tale convinzione pare essersi decisamente ridimensionata, e sembra acquisita l’idea per cui non vi è una coincidenza necessaria tra elettività, da una parte, e rappresentatività e democraticità, dall’altra.

È ormai chiaro che la rappresentatività di una Camera non va misurata esclusivamente con il carattere della diretta elettività, in quanto esistono ulteriori vie di rappresentanza altrettanto efficaci: anche una Camera la cui designazione sia congegnata prescindendo dall’investitura popolare diretta, infatti, può essere senza dubbio una Camera democratica, nella misura in cui essa sia comunque un’Assemblea rappresentativa di un *demos* diversamente concepito, ad esempio nelle sue articolazioni territoriali²⁷⁰.

Nonostante tali considerazioni siano ormai piuttosto radicate, continuano, per altre ragioni, a sembrare difficilmente realizzabili quelle soluzioni che non contemplano elezioni popolari dirette.

²⁶⁸ I. PORTELLI, *Appunti sul Senato delle Regioni*, in *Nuove autonomie*, 2002, n. 1-2, p. 98. Il forte pregiudizio nei confronti di sistemi che non contemplassero il suffragio universale diretto era chiaramente espresso da G. ABAGNALE, *Riforma del sistema bicamerale e «Camera delle regioni» dalla Costituente alla X Legislatura: spunti ricostruttivi*, in *Regione e governo locale*, 1989, n. 5-6, p. 24, che definiva l’elezione indiretta «un meccanismo inidoneo a garantire il legame tra i cittadini e le istituzioni in modo limpido e pieno».

²⁶⁹ A. TORRE, *In praise of the House of Lords. Riflessioni sulle prospettive di riforma della seconda Camera britannica*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008, pp. 46 e 48.

²⁷⁰ Cfr. C. DECARO, *I bicameralismi nell’Unione europea*, in Id. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., pp. 32-33, e A. TORRE, *op. cit.*, pp. 45-49.

Alla base di questa situazione non vi è più, probabilmente, l'idea di una "sacralità" del suffragio universale, quanto piuttosto una sorta di resistenza corporativa della classe politica nazionale, senatori in testa, senza dubbio poco propensa a rinunciare alle prerogative derivanti dall'attuale presenza di due Camere che sono entrambe sua espressione.

Qualsiasi proposta che escluda l'elezione diretta dei senatori (nonché il criterio della rappresentanza proporzionale tra le Regioni), infatti, metterebbe in pericolo la stessa "sopravvivenza" della classe senatoriale, equivalendo sostanzialmente ad una soppressione del Senato, e finirebbe col privare il corpo politico nazionale di oltre 300 "posti" da distribuire tra il proprio personale²⁷¹.

Dunque, il principale ostacolo alla realizzazione di una riforma che segua, ad esempio, le linee tracciate nel precedente capitolo, configurando, cioè, la seconda Camera come diretta emanazione delle autonomie territoriali, sembra essere ormai solo di tipo pratico, e consiste nella ovviamente scarsa propensione del Senato al "suicidio" istituzionale.

La riforma della seconda Camera rientra pienamente, in altre parole, nel c.d. "paradosso delle riforme istituzionali", che comporta l'estrema difficoltà del riformatore a riformare se stesso²⁷².

Si potrebbe dire che il paradosso è duplice. Da un lato, infatti, l'esigenza della riforma presuppone un difetto di funzionalità e di efficienza dell'organo in questione: ebbene, appare «assai difficile che un sistema istituzionale che si vuol riformare in quanto inefficiente possa assumere una decisione, quella della riforma costituzionale, che rappresenta invece la massima manifestazione di efficienza e di buon funzionamento del sistema stesso»²⁷³.

Dall'altro lato, l'aspetto del paradosso delle riforme che rende davvero ardua la strada che conduce verso il superamento del nostro bicameralismo, nasce soprattutto dal fatto che proprio il Parlamento – e, più in particolare, il Senato – è titolare del potere di revisione costituzionale, cosicché lo stesso organo chiamato ad approvare la riforma ne è, al tempo stesso, oggetto.

²⁷¹ L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, n. 2, p. 239, nota 3. Cfr. anche U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2003, n. 3, p. 126; L. ANTONINI, *Brevi note sul progetto di una seconda Camera territoriale: soluzioni di compromesso per evitare il "suicidio" dei senatori*, in www.federalismi.it, 26 giugno 2003; S. VASSALLO e S. CECCANTI, *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in Id. (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 64-65.

²⁷² Cfr. N. LUPO, *Cinque considerazioni sul metodo delle riforme: tra Italia e Regno Unito*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., p. 147; E. GIANFRANCESCO, *La riforma della House of Lords: uno stretto sentiero tra molteplici paradossi costituzionali*, *ivi*, p. 150; A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in www.issirfa.cnr.it/3297,908.html, p. 4.

²⁷³ T. GROPPI, *Una riforma (in parte inutile, in parte pericolosa) da rifiutare in blocco*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli Editori, Firenze, 2004, p. 164.

Pertanto, il conflitto tra il processo riformatore e gli interessi di un'intera Assemblea parlamentare – della quale è necessario l'assenso, ma che verrebbe di fatto soppressa – renderebbe indispensabile una vera e propria «“prova di forza”, una manifestazione di vitalità costituzionale (...), un atto di rilevante impegno e significato istituzionale»²⁷⁴, non semplice da immaginare.

2. *Le critiche mosse alle Camere territoriali*

2.1. *La principale “accusa” nei confronti delle Camere federali: l'incapacità ad esprimere una rappresentanza territoriale e non politica*

Come già implicitamente emerso nel precedente capitolo in relazione alle modalità più adeguate ai fini della composizione della seconda Camera e della designazione dei suoi membri, la principale questione legata al modello di bicameralismo qui auspicato riguarda la sua effettiva capacità di perseguire gli obiettivi per i quali esso è concepito, in particolare quello di realizzare una distinzione chiara tra la rappresentanza politico-partitica – che si esprime normalmente nella prima Camera – e la rappresentanza territoriale – che dovrebbe aver sede nella seconda.

Non c'è dubbio, effettivamente, che il maggior problema che le seconde Camere federali devono affrontare è quello della loro attrazione, più o meno accentuata, nella logica politica e partitica nazionale, cosicché in molti casi esse conoscono una crisi di legittimazione, apparendo non sempre davvero adeguate rispetto alle dinamiche federali, e quindi a rappresentare gli effettivi interessi degli Stati²⁷⁵.

Tale fondata preoccupazione, secondo alcuni²⁷⁶, non deriverebbe da una mera eventualità, ma dalla realtà di tutte le Camere territoriali esistenti – *Bundesrat* tedesco compreso²⁷⁷ – nessuna delle

²⁷⁴ E. GIANFRANCESCO, *La riforma della House of Lords*, cit., p. 150.

²⁷⁵ Molti sono gli autori che fanno presente il rischio concreto di una fagocitazione delle logiche territoriali che dovrebbero permeare le seconde Camere federali in quelle partitiche. Tali considerazioni erano espresse, già venticinque anni fa, da L. PALADIN, *op. cit.*, p. 239, il quale faceva presente la difficoltà di immaginare come la Camera delle Regioni potesse essere sottratta «all'imperante logica delle mediazioni partitiche». Cfr. anche R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, n. 5, spec. p. 1388, e, più di recente, R. BIFULCO, *Il bilancino dell'orafo. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, 2003, n. 2, p. 221; S. VASSALLO, *Come le seconde camere rappresentano i «territori». Le lezioni dell'analisi comparata*, in S. Vassallo e S. Ceccanti, *op. cit.*, p. 344; G. IOVINELLA, *Il sistema delle Conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia. Note sui raccordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, in *Nuova rassegna*, 2005, n. 5, p. 546.

²⁷⁶ La più forte e sistematica critica – una vera e propria invettiva – contro il modello della Camera territoriale, è stata condotta da I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006, spec. pp. 181 ss. Si veda anche R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 6, pp. 903 ss.

²⁷⁷ Il Consiglio federale tedesco è senza dubbio dotato di poteri legislativi (sui quali v. cap. V, § 2.2, nota 267) di gran lunga superiori a quelli di molte altre seconde Camere, anche grazie allo sviluppo nel tempo del c.d. federalismo

quali funzionerebbe realmente come fulcro di interessi territoriali, trattandosi, invece, di Assemblee politiche a tutti gli effetti, circostanza che determinerebbe il sostanziale e sistematico fallimento degli intenti alla base dell'introduzione di organi di quel tipo.

Si tratterebbe, quindi, di una regola universale, posta a fondamento di una critica radicale del modello della Camera delle Regioni, che, secondo tale posizione, apparirebbe viziato *in re ipsa*, proprio in quanto una proiezione parlamentare delle logiche territoriali tenderebbe ineluttabilmente a favorire la loro caduta in logiche partitiche, con il rischio che risultino compromesse anche la funzionalità e la stessa identità istituzionale degli organi federali.

Tale esito inesorabile sarebbe frutto di una serie di fattori intrinsecamente caratterizzanti la natura degli organi parlamentari, tra i quali, in particolare, «la peculiare esposizione mediatica del

cooperativo, e quindi dell'aumento della legislazione federale a scapito di quella dei *Länder*: ciò è conseguenza del fatto che ad ogni riconoscimento di competenza del *Bund* su questioni già di pertinenza dei *Länder*, si unisce un riconoscimento del diritto del *Bundesrat* di partecipare con potere decisorio al processo legislativo federale. Tali dinamiche avevano comportato, anche in virtù della giurisprudenza costituzionale (ad esempio, BverfGE 48, 127), un forte aumento delle leggi federali richiedenti l'approvazione del *Bundesrat* (stimate attorno al 60 per cento), a differenza di quanto immaginato dai Costituenti, che le consideravano come un'ipotesi eccezionale rispetto alla regola della legge monocamerale. Così, il *Bundesrat* ha assunto sempre più una posizione di primo piano nella vita istituzionale del Paese, tanto che è stato descritto come «una delle seconde Camere più potenti nel mondo» (L.J. EDINGER, *West German Politics*, Columbia University Press, New York, 1986, p. 16; citato in A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 226). Nel corso del tempo è emerso come proprio i tanto estesi poteri del *Bundesrat* potessero produrre serie difficoltà al funzionamento del sistema. In un clima politico più conflittuale, in cui il *Bundesrat* è risultato spesso controllato da una maggioranza diversa da quella che nel *Bundestag* sostiene il Governo, è sistematicamente accaduto che la logica decisionale non sia stata più ispirata al principio federale, ma prevalentemente a quello dell'appartenenza partitica. Esso, cioè, è stato sempre più frequentemente utilizzato come strumento di opposizione alla politica governativa piuttosto che come organo di raccordo e di partecipazione dei *Länder*, con evidenti costi, oltre che per la democrazia, soprattutto per la governabilità. Infatti, potendo ostacolare tutte le decisioni importanti e costringendo il Governo federale ad una continua negoziazione con l'opposizione, questo uso politico del *Bundesrat* ha comportato un rischio di stallo del sistema decisionale, o comunque una perdita di rapidità ed efficacia. Su questo aspetto critico è intervenuta la riforma costituzionale del 2006, che – per conseguire l'obiettivo di un ridimensionamento del ruolo del *Bundesrat*, e quindi di un drastico abbattimento del numero delle leggi federali che ne richiedono il necessario assenso – ha modificato la fattispecie ritenuta in concreto la principale fonte di tale necessità, il comma 1 dell'art. 84 GG. Così, i *Länder* hanno mantenuto la possibilità di disciplinare l'organizzazione degli uffici e la procedura amministrativa nell'ambito dell'esecuzione delle leggi federali a titolo di competenza propria, ma tali materie potranno essere disciplinate dal legislatore federale senza l'assenso del *Bundesrat*, salva la possibilità per i *Länder* di adottare disposizioni in deroga. Solo in casi eccezionali, in cui sussista l'esigenza di una disciplina unitaria a livello federale, non è ammessa possibilità di deroga da parte dei *Länder* e resta necessaria l'approvazione del *Bundesrat* (la riforma stabilisce però anche nuovi casi in cui tale approvazione è richiesta: in particolare, il nuovo comma 4 dell'art. 104a GG la prescrive per tutti i disegni di legge che prevedono obblighi finanziari dei *Länder* nei confronti dei terzi, in forma di prestazioni finanziarie o di prestazioni materiali che comportano oneri finanziari). Si ritiene che l'effetto di queste modifiche possa ridurre i casi di assenso necessario del *Bundesrat* dal 60 a circa il 35-40 per cento delle leggi federali. Sulla riforma costituzionale del 2006 v.: CAMERA DEI DEPUTATI, *La riforma del federalismo in Germania*, in *Note informative di Legislazione Straniera*, 24 luglio 2006, n. 4; A. GRAGNANI, *Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco*, in www.issirfa.cnr.it/3107,949.html#4; F. PALERMO, *La riforma degli «altri Senati». I casi di Germania e Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 3, pp. 561 ss.; D. SCHEFOLD, *Federalismo, regionalismo e la riforma del federalismo tedesco*, in www.devolutionclub.it; ID., *Sulla problematica della riforma del federalismo in Germania. Introduzione*, in www.issirfa.cnr.it/3091,949.html.

Parlamento, l'elevato tasso di pubblicità delle sue sedute, la sua posizione di cassa di risonanza della dialettica partitica»²⁷⁸.

A riprova di tutto ciò vi sarebbe, poi, il dato ricorrente dello sviluppo, in concorrenza con le Camere federali, delle Conferenze intergovernative, la proliferazione delle quali risponderebbe proprio alla necessità di sopperire alle carenze delle seconde Camere in termini di rappresentanza territoriale, di cui le Conferenze diverrebbero la vera sede.

A tal proposito, la stessa dottrina evidenzia come, a differenza degli organi parlamentari, l'esito consistente nella prevalenza della logica politica su quella territoriale non si verifichi nell'ambito delle Conferenze, dove tendono ad affermarsi proprio gli interessi territoriali, e non le strategie della politica nazionale basate sull'appartenenza partitica di ciascun componente.

Alla determinazione di questo risultato concorrerebbero una serie di elementi, tra i quali, in particolare, il carattere non pubblico delle sedute di tali organi e, più in generale, la loro ridotta (o inesistente) presenza nel circuito dell'informazione.

La scarsa visibilità mediatica determinerebbe automaticamente una scarsa visibilità politica, così da rendere le Conferenze poco adatte ad essere utilizzate come sede di scontro politico e come cassa di risonanza dell'identità partitica, spingendo gli stessi partiti a cercare altrove – anzitutto in Parlamento – un più adeguato scenario a tal fine²⁷⁹.

²⁷⁸ R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 913.

²⁷⁹ Cfr. I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, in *Le Regioni*, 2000, n. 5, p. 901; ID., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, pp. 214-215; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 189; G. BELFIORE, *Dal sistema delle Conferenze alla Conferenza che fa sistema: quid novi?*, in *www.federalismi.it*, 4 aprile 2007, p. 12. Ci sono poi ulteriori elementi che, secondo tale dottrina, contribuirebbero ad evitare che nelle Conferenze si agisca in chiave partitica. Tra questi, anzitutto il fatto che privilegiare dinamiche politiche a scapito di un funzionamento effettivamente basato sulla rappresentanza territoriale, potrebbe risultare controproducente per la posizione delle Conferenze stesse. Il loro eventuale uso strumentale – a fini ostruzionistici nei confronti di un Governo di diverso colore, o anche, al contrario, a fini di acquiescenza verso un Governo "amico" – ne determinerebbe una perdita di legittimazione e di rango istituzionale, con conseguente rischio di emarginazione dai circuiti decisionali. L'attitudine a rappresentare gli interessi territoriali e la sussistenza delle Conferenze risulterebbero, così, inscindibilmente legate (cfr. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., pp. 213 e 215; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 189; C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 5 maggio 2005, p. 6). L'uso politico delle Conferenze sarebbe poi ostacolato dal «timore imposto dalla logica della democrazia dell'alternanza» (I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 214. V. anche G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 189), in quanto quella che oggi è maggioranza domani potrebbe essere opposizione, trovandosi a dover fronteggiare la situazione di cui si era precedentemente giovata. Inoltre, la territorializzazione della rappresentanza sarebbe stata anche accentuata – con particolare riferimento alla Conferenza Stato-Regioni – dall'introduzione dell'elezione diretta dei Presidenti regionali, utile ad incrementare l'autonomia di questi ultimi dai rispettivi partiti di appartenenza, ancorandoli maggiormente agli interessi del proprio territorio.

2.2. *Le ulteriori critiche avanzate nei confronti del Senato territoriale e le soluzioni alternative ipotizzate per la creazione di efficaci raccordi tra Stato e autonomie*

Quella dottrina (minoritaria) che più ha “attaccato” l’ipotesi della Camera delle Regioni o delle autonomie, ritenendo, tra l’altro, che il *federalizing process* italiano «ha dimostrato di poter funzionare senza un Senato federale»²⁸⁰, ha fatto leva oltre che su quanto evidenziato nel precedente paragrafo, cioè sulla sostanziale incapacità degli organi parlamentari di essere davvero rappresentativi dei territori, anche sul fatto che, al contrario di ciò che generalmente si sostiene, essi non costituiscono un carattere essenziale e qualificante degli ordinamenti federali.

Ciò risulterebbe chiaro sia sotto il profilo comparato, dato che alcuni Stati federali hanno sistemi monocamerali, e sono pertanto sprovvisti di una Camera territoriale (v. cap. IV, § 1, nota 127), sia dal punto di vista storico, alla luce del fatto che le seconde Camere federali, compresi i loro archetipi più noti – il Senato americano ed il *Bundesrat* tedesco – hanno avuto una genesi paragovernativa, ossia i loro “antenati” sono stati concepiti come organi di dialogo tra i Governi di Stati sovrani che si fondevano nella Federazione.

Dunque, non sarebbe vero che la Camera delle Regioni fa parte del codice genetico del federalismo, sia perchè i primi organi di rappresentanza territoriale non erano vere e proprie Assemblee parlamentari, sia perchè esistono forme di stato composto monocamerale, sia in quanto il modello di raccordo intergovernativo ha radici altrettanto profonde (come nel caso canadese, dove la prima Conferenza Stato-Regioni risale al 1868, risultando, cioè, di appena un anno successiva alla creazione della Federazione, che pure prevedeva un Senato federale)²⁸¹.

Per rispondere all’esigenza dell’introduzione di raccordi più efficaci nel nostro ordinamento, prescindendo però dalla soluzione della Camera territoriale, tale dottrina tende, inoltre, a far leva su una ulteriore considerazione, relativa ai cambiamenti intervenuti nell’assetto dei rapporti di forza tra Parlamento e Governo, che hanno portato il primo ad una graduale perdita di poteri, con il conseguente indebolimento della sua centralità, ed il secondo ad una corrispondente acquisizione di un ruolo decisionale predominante, facendone il vero perno del sistema.

Ciò comporterebbe che in contesti in cui il Parlamento appare sostanzialmente un luogo di proiezione delle decisioni adottate dalla maggioranza al Governo, entrare in tale sede «non solo non

²⁸⁰ R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 912. Tale opinione, alla luce delle molteplici considerazioni sviluppate nella presente trattazione (in particolare, nel § 1 del cap. IV) relativamente ai problemi complessivi dell’ordinamento imputabili proprio alla mancanza di un organo di questo tipo, ci sembra davvero sorprendente o, quanto meno, piuttosto discutibile.

²⁸¹ *Ivi*, pp. 905-912; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., pp. 181 ss.

è necessario alla creazione tecnica di un sistema federale, ma (...) non servirebbe poi a molto stante la sua debolezza»²⁸². Essendo il Governo «il centro nevralgico delle decisioni», risulterebbe «molto più conveniente per i territori (così come per le formazioni sociali) dialogare con tale circuito»²⁸³ e restare collegati ad esso.

Così, l'innestarsi di un rapporto privilegiato e pressoché esclusivo tra «esecutivi territoriali e statali», divenuti in questi anni gli unici «luoghi cruciali delle scelte politiche», ha portato ad affermare che «il *de profundis* del modello Camera delle Regioni è segnato»²⁸⁴.

Quest'ultima considerazione e le varie critiche nei confronti dell'ipotesi di "federalizzazione" della seconda Camera, da alcuni ritenuta, quindi, «una soluzione non solo politicamente irrealizzabile, ma anche giuridicamente disfunzionale»²⁸⁵, hanno condotto tale dottrina, di conseguenza, ad avanzare proposte alternative a quella dominante, consistenti, in linea di massima, nella stabilizzazione e nel perfezionamento, potenziamento o rinnovamento delle strutture di raccordo e concertazione già esistenti.

Ciò varrebbe anzitutto per le Conferenze, considerate già «"istituzioni del federalismo" a Costituzione invariata»²⁸⁶ e, quindi, «il luogo "naturale" in cui i rapporti centro-periferia possono dispiegarsi»²⁸⁷, in quanto, rispetto ad altri improbabili modelli che sembrano esercitare una maggior forza attrattiva, sarebbero organi più corrispondenti ai reali assetti di potere ormai fortemente sbilanciati a favore degli esecutivi²⁸⁸.

Secondo questi autori, dunque, le Conferenze, opportunamente riformate per eliminare quei cruciali difetti messi in luce anche nella presente indagine (cap. II), sarebbero in grado di assicurare la tutela degli interessi territoriali in modo più funzionale ed efficace di una Camera delle Regioni o delle autonomie²⁸⁹.

La proposta di riforma più organica ed originale in tal senso è stata elaborata da I. Ruggiu²⁹⁰, che ha delineato una possibile "via italiana" innovativa per realizzare la rappresentanza territoriale, immaginando una evoluzione delle Conferenze che porti all'istituzione di un organo *ad hoc* unitario

²⁸² ID., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., p. 901.

²⁸³ R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 913.

²⁸⁴ I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., p. 409.

²⁸⁵ F. PALERMO, *Quali vie d'uscita allo stallo del Titolo V?*, in www.federalismi.it, 17 gennaio 2007, p. 4.

²⁸⁶ I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., p. 856.

²⁸⁷ ID., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 234.

²⁸⁸ ID., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., p. 901.

²⁸⁹ ID., *Contro la Camera delle Regioni*, cit., p. 283.

²⁹⁰ ID., *Contro la Camera delle Regioni*, cit., pp. 345-406.

– una Conferenza delle Istituzioni territoriali – istituzionalmente autonomo, non incardinato né nel Governo né nel Parlamento, ed operante come referente consultivo di entrambi.

Esso sarebbe composto di quarantaquattro membri: ventidue Presidenti di Regioni e Province autonome ed altrettanti rappresentanti degli enti locali scelti dai Consigli delle autonomie locali²⁹¹.

Eserciterebbe essenzialmente funzioni consultive a competenza generale su tutta l'attività normativa di Governo e Parlamento, con effetti vincolanti, in caso di parere negativo espresso a maggioranza qualificata, nei confronti di entrambi gli organi, che dovrebbero riformulare le proposte.

Un intervento di questo tipo²⁹² risulterebbe migliore di una riforma del Senato non solo in termini di una maggiore efficacia nella realizzazione di una autentica rappresentanza dei territori, ma anche sotto il profilo simbolico²⁹³.

L'autrice, infatti, contesta l'opinione ampiamente diffusa secondo cui solo l'ingresso in Parlamento delle autonomie, con tutta la carica che è andato accumulando, darebbe loro una piena dignità, soddisfacendone le istanze partecipative e permettendo di inserire nel nuovo ordinamento uno dei principali tasselli ancora mancanti.

In realtà, così come le attuali Conferenze sono criticabili, tra l'altro, per il fatto che i territori si trovano a doversi recare come invitati "a casa" del Governo (cap. II, § 1.1), con la Camera delle autonomie essi sarebbero ospiti "a casa" del Parlamento.

Dunque, per quanto l'introduzione di una seconda Camera territoriale avrebbe effettivamente una certa valenza simbolica, molto più dirompente sarebbe, anche sotto questo profilo, l'istituzione di un organo *ad hoc*, dato che «l'idea di non essere ospiti in nessun altro organo costituzionale, ma

²⁹¹ Segnaliamo che in occasione del convegno "Nuove regole per nuovi consigli regionali", tenutosi alla Luiss Guido Carli il 4 maggio 2009, la stessa Ruggiu, a conclusione del suo intervento, ha avanzato una nuova ipotesi, consistente nell'"ingresso" dei Consigli regionali in Conferenza, idea che sancirebbe una significativa evoluzione della precedente proposta. Tale originale soluzione rappresenterebbe, secondo l'autrice, la strada più immediata per risolvere una delle principali questioni messe in luce dalle critiche precedentemente mosse nei suoi confronti, ossia quella della completa esclusione delle assemblee elettive dal circuito dei raccordi da lei immaginato (v. *infra* § 3). Trattandosi di una proposta per ora semplicemente "abbozzata", e che sarà senza dubbio approfondita in future pubblicazioni, riteniamo di non poterci soffermare su di essa, proprio in attesa di un suo più organico sviluppo. Ci limitiamo semplicemente a sottolineare che, al di là delle scarse probabilità che essa venga presa concretamente in considerazione in ambito politico-istituzionale come possibile soluzione alla questione dei raccordi Stato-autonomie, molti sarebbero, verosimilmente, i problemi che ne deriverebbero, quali, ad esempio, il concreto ruolo che i consiglieri regionali ricoprirebbero in Conferenza, ed il loro rapporto con la componente esecutiva della rispettiva Regione di appartenenza, soprattutto ai fini deliberativi.

²⁹² Alcune ulteriori modifiche di rilievo dovrebbero riguardare, secondo tale proposta, l'assetto organizzativo, con un potenziamento della Segreteria della Conferenza, e la previsione, da parte degli Statuti regionali, di obblighi di informazione preventivi e successivi a carico dei Presidenti delle Giunte, nei confronti dei rispettivi Consigli, di modo che essi siano sempre al corrente di cosa accade in Conferenza.

²⁹³ Per tale considerazione, si vedano anche R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, pp. 916-917.

di avere una propria “casa”, con tanto di sede, di personale, di uffici, potrebbe essere vista, anche simbolicamente, come una conquista molto più pregnante»²⁹⁴.

3. *L'insufficienza e l'inadeguatezza delle soluzioni alternative prospettate. L'imprescindibilità della Camera delle autonomie... senza rinunciare ai raccordi intergovernativi*

Nonostante alcune delle argomentazioni utilizzate per sostenerla abbiano dei fondamenti, la strada alternativa che una parte della dottrina propone per creare sedi di effettiva partecipazione delle autonomie territoriali ai processi decisionali centrali non sembra convincente fino in fondo ed in grado di raggiungere quella serie di obiettivi e di soddisfare tutte quelle istanze su cui ci si è soffermati nei capitoli precedenti, e che solo una Camera effettivamente territoriale potrebbe perseguire.

Per quanto riguarda uno dei principali argomenti a sostegno delle tesi che puntano sulle Conferenze, cioè l'eclissi delle assemblee elettive e, contestualmente, il ruolo sempre più decisivo assunto dagli organi esecutivi, non sembra che tale constatazione debba avere come necessaria conseguenza la realizzazione di raccordi tra centro e periferia attraverso l'instaurazione di forme di dialogo e concertazione esclusivamente tra esecutivi, abbandonando la prospettiva di un rapporto tra Parlamento e autonomie.

Da una premessa corretta si farebbe discendere, in tal modo, una conclusione alquanto criticabile, la cui messa in atto infliggerebbe altri colpi al parlamentarismo già in crisi, in quanto determinerebbe un ulteriore svilimento delle istituzioni parlamentari, destinandole a diventare sedi di mera ricezione e attuazione di decisioni assunte fuori dal circuito rappresentativo.

Avallare questo processo di progressiva emarginazione delle assemblee elettive significherebbe rinunciare a tutte quelle garanzie – rispetto delle minoranze²⁹⁵, pubblicità dei lavori²⁹⁶ – che solo il Parlamento può offrire, ma soprattutto equivarrebbe a prendere atto della

²⁹⁴ *Ivi*, p. 917.

²⁹⁵ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, p. 100, il quale, a tal proposito, parla di «scarsa sensibilità costituzionalistica», e di svilimento del «valore di fondo che è salvaguardato dal procedimento di decisione parlamentare», cioè «la possibilità di partecipazione (...) delle minoranze alla formazione delle decisioni; partecipazione che è istituzionalmente esclusa nelle sedi nelle quali fanno sentire la loro voce soltanto i rappresentanti degli esecutivi. In altri termini, soltanto il procedimento di decisione che passa attraverso una decisione parlamentare soddisfa la *ratio* partecipativa delle minoranze».

²⁹⁶ Il Parlamento è «l'unica sede in grado di assicurare quella trasparenza dei processi decisionali essenziale per la leale collaborazione tra le istituzioni» (C. DECARO, *Parlamenti e devolution tra Italia e Gran Bretagna: una introduzione*, in Id. (a cura di), *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, Luiss University Press, Roma, 2005, p. 13).

situazione senza alcun tentativo di migliorarla, rinvigorendo e recuperando la centralità della sede parlamentare, l'unica legittimata politicamente e giuridicamente²⁹⁷.

Dunque, piuttosto che conformarsi ed "incoraggiare" tali dinamiche, esse dovrebbero fornire lo stimolo proprio per agire nella direzione opposta, cercando, cioè, di elaborare efficaci strumenti – come, per l'appunto, una Camera espressione degli interessi territoriali – che permettano di arginare la crisi della rappresentanza e la deriva favorevole agli esecutivi che ha caratterizzato, in questi anni, gli ordinamenti democratici e, soprattutto, quelli connotati da pluralismo territoriale, riconducendo in ambito parlamentare le decisioni relative agli interessi dei vari livelli istituzionali.

Così, proprio la piena valorizzazione del principio autonomistico diverrebbe l'occasione per cercare di invertire la tendenza descritta, smorzando questo processo di progressiva deparlamentarizzazione del sistema e dando nuova vitalità al Parlamento²⁹⁸.

Tornando, poi, alle critiche sopra riportate nei confronti della trasformazione del Senato in senso "federale", quella principale e senza dubbio più consistente, relativa al quasi sistematico mancato raggiungimento dell'obiettivo di rappresentare i territori da parte degli organi parlamentari di questo tipo, risulta innegabilmente fondata e rispondente a dati concreti, e pertanto non può essere trascurata.

Si ritiene, però, anche in questo caso, che tale osservazione non debba condurre alla drastica e dannosa conclusione della inopportunità di istituire una Camera territoriale, in favore dello sviluppo di raccordi intergovernativi – peraltro anch'essi non completamente immuni dai rischi qui indicati – ma dovrebbe piuttosto essere declinata in senso propositivo. Essa, cioè, dovrebbe costituire lo stimolo per sviluppare attente riflessioni che permettano di elaborare soluzioni e di adottare tutti quegli accorgimenti che possano minimizzare tali rischi, ed evitare, quindi, che la configurazione dell'organo lo renda effettivamente poco efficace nel soddisfare l'esigenza stessa per cui è nato.

Ciò si deve proprio al rilievo della pubblicità tipico del procedimento parlamentare, nei confronti di tutti i soggetti e gli enti interessati, nonché dell'opinione pubblica nazionale e locale, a fronte della scarsa, o del tutto assente, pubblicità dei lavori delle Conferenze.

²⁹⁷ Cfr. I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Diritto pubblico*, 2007, n. 3, p. 917.

²⁹⁸ Sul punto, in particolare, B. CARAVITA DI TORITTO, *Per un federalismo equilibrato e solidale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, n. 1, p. 275; C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, 2007, n. 4, pp. 545-546. Cfr. anche R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1237, e U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., p. 126, che vede nella istituzione di una Camera territoriale un efficace «contributo alla rimessa in asse della rappresentanza politica».

Inoltre, sembra alquanto forzata l'analogia tra l'attuale stato di subordinazione delle autonomie nei confronti del Governo nell'ambito delle Conferenze, e la condizione in cui esse si troverebbero nella "loro" Camera in Parlamento.

Nel secondo caso, infatti, vi sarebbe un salto di qualità che non si può superficialmente trascurare, in quanto le autonomie non verrebbero invitate come ospiti "a casa" del Parlamento, al fine di creare un mero dialogo con l'organo, ma esse *sarebbero il Parlamento*, divenendone – al pari dei deputati nazionali – parte integrante, e partecipando *direttamente* all'elaborazione e all'approvazione di una serie di decisioni di tale organo, che, di conseguenza, si trasformerebbe in altro da ciò che è ora.

Il Senato della Repubblica diverrebbe, quindi, a tutti gli effetti, la loro "casa".

Infine – ed è il punto chiave – come già sottolineato in chiusura del cap. II, dedicato al sistema delle Conferenze, il problema principale di questo tipo di raccordi è proprio quello della inefficace partecipazione delle autonomie territoriali al procedimento legislativo nazionale, cioè al seguito degli atti delle Conferenze in tale ambito e all'incisività del loro operato nei confronti del Parlamento, il quale ha piena discrezionalità a livello legislativo, e non può essere in alcun modo condizionato dalle vicende svoltesi in seno alle Conferenze.

Ciò deriva proprio dal fatto che nel loro ambito agiscono gli esecutivi, i quali non possono poi vincolare i rispettivi organi legislativi al rispetto dei risultati in quelle sedi negoziati con le autonomie territoriali.

Dunque, affinché queste ultime possano effettivamente partecipare all'attività legislativa centrale attraverso organi di concertazione tra esecutivi, sarebbe indispensabile una modifica costituzionale che imponesse al Parlamento l'osservanza degli atti approvati in quelle sedi.

Ma, anche laddove fosse realizzata una revisione costituzionale di questo tipo, tale meccanismo, in base al quale l'esito dell'attività concertativa esercitata da organi esecutivi centrali e periferici andrebbe a vincolare le deliberazioni del Parlamento sovrano, apparirebbe decisamente improprio, e andrebbe probabilmente ad intaccare la coerenza e la natura stessa del procedimento legislativo.

Ribadiamo, quindi, che il Parlamento rappresenta «il solo luogo funzionale alla "costruzione" di decisioni condivise»²⁹⁹, e l'istituzione di una Camera delle autonomie sarebbe, allo stato attuale,

²⁹⁹ C. DECARO, *Parlamenti e devolution tra Italia e Gran Bretagna*, cit., pp. 12-13.

la soluzione più incisiva per poter adeguatamente procedere al completamento – o quantomeno per determinare un forte avanzamento – della riforma del nostro sistema policentrico.

Le Conferenze, dunque, non possono essere concepite come alternativa all'organo di collaborazione in via legislativa³⁰⁰.

Tali considerazioni, comunque, non vogliono implicare che la trasformazione della seconda Camera nel senso prospettato significhi l'abbandono e la soppressione del canale della rappresentanza territoriale basato sulle Conferenze, che ha finora costituito l'unico, e per questo fondamentale, raccordo tra i vari livelli territoriali del nostro ordinamento.

Infatti, anche se, inevitabilmente, dinanzi ad una simile innovazione alcune modifiche nel ruolo e negli ambiti di attività dei raccordi attualmente esistenti si renderebbero necessarie al fine di una armonizzazione di questi con il nuovo organo parlamentare, si ritiene che il Senato territoriale non possa di per sé sostituire le Conferenze³⁰¹: come queste ultime non rappresentano un'alternativa alla creazione di una seconda Camera che sia espressione degli interessi degli enti autonomi, così l'istituzione di una Camera delle autonomie non implica lo svuotamento delle Conferenze stesse³⁰².

Tra i due tipi di organi, dunque, non intercorre un rapporto di alternatività, ma di complementarità e reciproca integrazione, per cui essi sarebbero destinati a coesistere³⁰³, creando su due diversi piani – quello della legislazione e quello dell'amministrazione – specifiche sedi di raccordo tra le istituzioni centrali e quelle periferiche, così da «costruire un'organizzazione federale a “doppio binario”»³⁰⁴.

Mentre la Camera delle autonomie sarebbe la sede di raccordo sul versante legislativo, e nel suo ambito avverrebbe quindi la compartecipazione delle diverse istituzioni territoriali alla definizione della legge centrale, la Conferenza sarebbe, invece, la sede di raccordo sul piano amministrativo-esecutivo, che contribuirebbe inevitabilmente anche alla determinazione

³⁰⁰ Così, tra gli altri, S. MANGIAMELI, *I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), *Il «gioco» della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, Donzelli, Roma, 2007, p. 41.

³⁰¹ R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 1, p. 28; A. PIRAINO, *La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta) del sistema delle Conferenze (art. 118.3)*, in *www.federalismi.it*, 25 gennaio 2006, p. 5.

³⁰² R. BIFULCO, *The italian model of State-Local autonomes Conferences (also) in the light of federal experiences*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1079-80.

³⁰³ R. BIFULCO, *Osservazioni sul disegno di legge delega di modifica del sistema delle Conferenze*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli, Roma, 2009, p. 129; G. FERRAIUOLO, *La revisione del bicameralismo italiano. Un difficile cammino*, in *www.federalismi.it*, 5 marzo 2008, p. 7.

³⁰⁴ A. PIRAINO, *La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta)*, cit., p. 4.

dell'indirizzo politico attraverso l'attività collaborativa svolta dai rappresentanti degli esecutivi dei vari livelli territoriali di governo³⁰⁵.

Del resto, un assetto di questo tipo, basato sulla coesistenza di Conferenze e seconde Camere espressione delle componenti territoriali e sulla chiara distinzione dei ruoli da esse svolti, rispondenti ad esigenze diverse, risulterebbe confortato dal diritto comparato, in quanto riscontrabile in termini analoghi in vari ordinamenti federali, compresi quelli in cui le strutture di partecipazione delle periferie in ambito legislativo risultano essere tendenzialmente efficaci (come nel caso tedesco).

4. *La XVI legislatura: il dibattito in corso e le prospettive di riforma della seconda Camera*

Ribadita l'assoluta necessità di una trasformazione del Senato in sede di rappresentanza delle autonomie territoriali, e constatato il tendenziale atteggiamento favorevole di tutte le principali formazioni politiche nei confronti di un tale intervento, non resta che porsi l'interrogativo se la XVI legislatura, avviatasi dopo la conclusione anticipata della precedente (aprile 2008), potrà essere, finalmente, quella decisiva per degli sviluppi positivi in relazione al superamento dell'attuale sistema bicamerale e, più in generale, in tema di riforme costituzionali.

Gli elementi favorevoli sembrerebbero esserci tutti.

Non solo la generale convergenza delle forze politiche attorno alla convinzione della necessità che ciò avvenga, fattore che, come ormai si è potuto appurare nell'ultimo quindicennio, è condizione necessaria ma, purtroppo, non sufficiente, essendo molteplici e difficilmente superabili gli ostacoli, più o meno nobili, che si incontrano lungo questo cammino.

³⁰⁵ *Ivi*, p. 9; A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, n. 5, pp. 858-859; G. BELFIORE, *Il seguito della concertazione intersoggettiva. Ambiente e turismo tra Conferenza, Parlamento e Governo negli anni 2003-05*, in V. Antonelli (a cura di), *op. cit.*, pp. 80 e 85; G.C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 10. Una parte minoritaria della dottrina si esprime in modo fortemente critico rispetto all'ipotesi del "doppio binario", ritenendo che essa produrrebbe una ridondanza nell'ordinamento, con una serie di effetti negativi sull'efficienza del sistema. Oltre al problema della complessa divisione delle funzioni tra le due sedi, e al fatto che verrebbe intaccata la presenza, significativa sul piano simbolico, di un unico luogo di rappresentanza territoriale, il problema maggiore che ne deriverebbe sarebbe quello legato al rischio di compromettere l'unità e la compattezza del fronte regionale, con il suo conseguente indebolimento interno e la possibilità di una reciproca delegittimazione dei due organi. Sdoppiare le sedi della rappresentanza territoriale sarebbe dannoso, dunque, soprattutto perché impedirebbe la presenza di un organo in grado di esprimere in via definitiva e unitaria la volontà regionale e di dar vita ad un compatto ed omogeneo sistema-Regioni. Questa situazione potrebbe, inoltre, anche andare ad aggiungere un ulteriore *cleavage* nelle dinamiche territoriali, radicalizzando il conflitto tra Giunte e Consigli regionali. In tal senso v. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., pp. 249-250; R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 916, nota 25.

Bisogna considerare anche il fatto che quella attuale sarà, presumibilmente, una legislatura che, a differenza della precedente, si caratterizzerà per una maggiore stabilità, grazie alla consistenza e solidità della nuova maggioranza di governo di centro-destra in entrambi i rami del Parlamento. Ciò dovrebbe garantire, almeno sulla carta, il completamento della legislatura stessa e, quindi, una continuità ed una durata che sono elementi altrettanto importanti affinché un percorso complesso e graduale come quello delle riforme costituzionali possa essere adeguatamente pianificato e sviluppato.

Sembrebbe esserci anche una convinta volontà da parte di alcune autorevoli personalità dell'attuale maggioranza di fare di questa legislatura una "legislatura costituente"³⁰⁶, come auspicato in varie circostanze altresì dal Presidente della Camera Gianfranco Fini³⁰⁷.

Inoltre, la stessa maggioranza sembra ormai pienamente consapevole, alla luce del completo fallimento dell'ambizioso progetto di ampia revisione della Carta costituzionale tentato nella precedente esperienza di governo (nel corso della XIV legislatura), dell'assoluta necessità di non approvare riforme "a colpi di maggioranza". È in particolare la Lega Nord, cioè quella forza politica che trova nella riforma federalista la sua stessa ragion d'essere, a puntare sul dialogo e sul consenso dell'opposizione e delle autonomie territoriali, proprio in quanto ritenuti condizione imprescindibile per il raggiungimento, non più rinviabile, di obiettivi da tempo perseguiti.

A questo atteggiamento della maggioranza sembra, poi, corrispondere una apertura ed una disponibilità da parte dell'opposizione, interessata a contribuire alla realizzazione di quei fondamentali interventi istituzionali della cui necessità è anch'essa convinta.

Nel primo anno di legislatura, effettivamente, gli elementi elencati hanno portato al raggiungimento di alcuni risultati importanti, che lascerebbero ben sperare per il futuro.

Il riferimento è, ovviamente, al percorso finalmente avviato per l'attuazione dell'art. 119 della Cost., in materia di federalismo fiscale, che ha visto l'elaborazione di un disegno di legge delega del Governo³⁰⁸, approvato dal Senato il 22 gennaio 2009³⁰⁹, poi modificato dalla Camera, che lo ha

³⁰⁶ In tal senso, si è espresso, ad esempio, a pochi giorni dall'inizio della XVI legislatura, il Presidente dei deputati del Pdl Fabrizio Cicchitto (v. *Cicchitto: legislatura costituente*, in www.tgcom.mediaset.it, 7 maggio 2008).

³⁰⁷ Auspicio espresso già nel suo discorso di insediamento alla Presidenza di Montecitorio (v. *Camera, Fini eletto presidente. «La XVI sia la legislatura costituente»*, in www.corriere.it, 30 aprile 2008). Più di recente, tale speranza è stata ribadita in occasione del congresso fondativo del Pdl.

³⁰⁸ *Il governo dice sì al federalismo: riforma storica, dialogheremo*, di L. Fuccaro, in *Corriere della Sera*, 4 ottobre 2008, p. 10; *Tremonti: «Federalismo fiscale: una riforma storica»*, di N. Cottone, in www.ilsole24ore.com, 3 ottobre 2008.

³⁰⁹ Si trattava del d.d.l. A.S. 1117, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione", che aveva assorbito anche il d.d.l. Finocchiaro (S. 1253).

approvato il 24 marzo, e dunque tornato nuovamente al Senato per l'approvazione definitiva, avvenuta il 29 aprile.

Al di là della straordinaria importanza del merito del provvedimento (legge n. 42/2009)³¹⁰, ciò che sembra opportuno sottolineare ai fini del presente discorso e delle prospettive relative alle altre riforme che urge realizzare, è proprio il clima di proficuo confronto e collaborazione instauratosi tra le forze politiche, che ha permesso la formazione attorno al testo in questione di un ampio consenso, concretizzatosi, per quanto riguarda le opposizioni, nel voto favorevole dell'Italia dei Valori e nell'astensione del Pd, con il solo voto contrario dell'Udc³¹¹.

Inoltre, proprio dalla legge sul federalismo fiscale e dal dibattito che ne ha accompagnato l'elaborazione, emerge con chiarezza la grande importanza che in un sistema come il nostro avrebbe, in relazione a provvedimenti di tale portata, la presenza di un organo che favorisca la diretta partecipazione delle autonomie territoriali al processo decisionale centrale.

All'iniziale ipotesi dell'istituzione di una commissione bicamerale *ad hoc* che si occupasse – in luogo delle sei Commissioni parlamentari interessate, ognuna per le proprie competenze – dell'esame dei decreti delegati attuativi del federalismo fiscale, esprimendo così un giudizio d'insieme³¹², si è, infatti, immediatamente affiancata, qualsiasi fosse stata alla fine la soluzione prescelta, proprio l'esigenza di un doveroso coinvolgimento di Regioni ed enti locali in quella sede, prospettando anche la possibile attuazione a tale scopo dell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001³¹³.

Il testo della legge ha cercato di combinare le due istanze, prevedendo (art. 3) una Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici senatori ed

³¹⁰ Per una sintetica disamina dei punti nevralgici della legge in questione, si veda *Federalismo fiscale, tutte le novità dalla A alla Z*, di C. Tucci, in www.ilsole24ore.com, 27 marzo 2009; *Così cambiano le tasse locali. Sette anni per la riforma*, di P. Foschi, in *Corriere della Sera*, 30 aprile 2009, p. 6. Sui contenuti del d.d.l. approvato dal Senato il 22 gennaio si veda, invece, *Senato, sì al federalismo fiscale*, di E. Bruno, *ivi*, 22 gennaio 2009. Una rassegna stampa sul federalismo fiscale, a cura del Dipartimento per le riforme istituzionali, è reperibile nel sito www.riformeistituzionali.it/documentazione/le-riforme/il-federalismo-fiscale/rassegna-stampa-sul-federalismo-fiscale.aspx.

³¹¹ *Federalismo, l'astensione del Pd apre alle riforme*, di E. Patta, www.ilsole24ore.com, 22 gennaio 2009; *Federalismo, primo sì. Il Pd si astiene. Contraria solo l'Udc*, di L. Fuccaro, in *Corriere della Sera*, 25 marzo 2009, p. 6; *Ultimo sì al Senato, via al federalismo fiscale*, di P. Foschi, *ivi*, 30 aprile 2009, p. 5.

³¹² *Bersani: sul federalismo fiscale serve una commissione ad hoc*, in www.ilsole24ore.com, 14 settembre 2008; *Federalismo, con Fini e D'Alema rispunta la «Bicamerale»*, *ivi*, 8 novembre 2008; *Fini-D'Alema, torna l'asse sulla Bicamerale*, di M. Cremonesi, in *Corriere della Sera*, 9 novembre 2008, p. 17. Delle perplessità sull'ipotesi erano state espresse da alcuni esponenti della maggioranza, tra i quali Fabrizio Cicchitto, che si dichiarava favorevole a seguire la via tradizionale delle Commissioni parlamentari, e il Ministro Roberto Calderoli, che riteneva preferibile affidare il compito alla Commissione per gli affari regionali. V. *Riforme, Fini e D'Alema d'accordo. Ma il centrodestra si divide*, in www.repubblica.it, 8 novembre 2008.

³¹³ *Federalismo fiscale, tramonta l'ipotesi di una bicamerale per l'attuazione*, di E. Bruno, in www.ilsole24ore.com, 11 novembre 2008.

altrettanti deputati, nominati dai Presidenti delle due Assemblee, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiare la proporzione di questi ultimi.

La commissione avrà il compito di verificare, passo dopo passo, lo stato di attuazione del federalismo fiscale, riferendone, ogni sei mesi, alle Camere. I pareri espressi non saranno vincolanti, ma sulla base dell'attività conoscitiva svolta, avrà, comunque, la possibilità di formulare osservazioni e fornire al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi attuativi della riforma.

Per assicurare il raccordo della Commissione con Regioni ed enti locali, il testo prevede che essa verrà affiancata da un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle stesse autonomie nell'ambito della Conferenza unificata. Il Comitato sarà formato da dodici membri, dei quali sei in rappresentanza delle Regioni, due delle Province e quattro dei Comuni. La Commissione procederà, ogniqualvolta lo riterrà necessario, allo svolgimento di audizioni del Comitato e ne acquisirà il parere.

Tale disciplina³¹⁴ è conseguenza proprio di quella grave carenza riscontrabile nel nostro ordinamento, consistente, per l'appunto, nell'assenza di un ramo parlamentare effettivamente rappresentativo degli enti territoriali, attraverso il quale questi ultimi possano dare il loro contributo diretto alle decisioni che più li riguardano.

Si tratta di un *vulnus* che, al fine di porvi in qualche modo rimedio, costringe, di fronte a scelte di sistema come il federalismo fiscale, ad "inventare" di volta in volta strumenti, sedi, meccanismi *ad hoc*, che, in quanto tali, non possono che essere estemporanei ed occasionali, con risultati, per di più, sicuramente meno efficaci ed incisivi rispetto a quelli che una Camera delle autonomie – o almeno, in via transitoria, la "bicameralina" integrata – potrebbero garantire.

Per quanto riguarda, dunque, le prospettive della riforma del Senato, il primo anno della legislatura in corso ha registrato una sostanziale stasi sul tema.

Non si è andati, fin qui, oltre l'immediata ripresentazione alla Camera, da parte dei due ex relatori Sesa Amici (Pd) ed Italo Bocchino (Pdl), del "testo Violante", il progetto di legge costituzionale approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera nella XV legislatura (analizzato, relativamente alla riforma del sistema bicamerale, nel § 4 del cap. IV).

³¹⁴ Oltre alla Commissione parlamentare, il disegno di legge prevede (art. 4) anche una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, istituita presso il Ministero dell'economia, con il compito di affiancare il Governo nella redazione dei decreti attuativi della riforma. È un organo tecnico, composto da trenta componenti, per metà esperti dello Stato, per l'altra metà specialisti provenienti dalle amministrazioni locali. Trasmetterà, a richiesta, informazioni e dati alle Camere e ai Consigli regionali e delle Province autonome.

In molteplici circostanze, poi, vari importanti esponenti della maggioranza di governo – trovando ovviamente la tendenziale disponibilità del Pd, essendo quel testo stato elaborato nella precedente legislatura, quando l'attuale opposizione era, a sua volta, maggioranza – hanno fatto esplicito riferimento proprio alla “bozza Violante”, magari rafforzata e sviluppata sotto alcuni profili specifici, come ottima base di partenza per riprendere il cammino delle riforme costituzionali, e per far sì che esse siano il più possibile condivise³¹⁵.

Inoltre, in occasione dell'approvazione alla Camera del disegno di legge delega sul federalismo fiscale (24 marzo), il Governo ha accolto un ordine del giorno del Pd (primo firmatario l'allora segretario Franceschini) in cui si chiede all'esecutivo di «sollecitare e favorire un confronto fra la maggioranza e l'opposizione per promuovere in tempi rapidi una riforma della seconda parte della Costituzione» basata proprio sulla “bozza Violante”.

Gli scenari che da tali vicende potrebbero scaturire sono sicuramente da considerarsi in modo inevitabilmente positivo, alla luce delle analisi svolte e di quanto auspicato nel corso della presente trattazione.

Questo atteggiamento deriverebbe anche dalla valutazione complessivamente positiva già espressa sui contenuti dello stesso progetto Violante con riferimento alla configurazione della Camera territoriale. Infatti, anche se quel testo delinea un Senato che presenta una serie di differenze (sia strutturali che funzionali) rispetto ai caratteri dell'ipotetico nuovo Senato della Repubblica che si è tentato di delineare nel capitolo V, e ritenendosi opportuno, quindi, che vi si apportino alcune modifiche, tali correzioni non dovrebbero considerarsi assolutamente imprescindibili, e non si dovrebbe, pertanto, andare a subordinare ad esse l'esito della riforma.

Se si formasse davvero attorno a quel testo un reale ed ampio consenso, tale da renderne verosimile l'approvazione, e se si temesse che ulteriori interventi rischierebbero di minare gli equilibri faticosamente raggiunti, non vi dovrebbero essere dubbi nel mantenere quella versione, la cui realizzazione rappresenterebbe comunque una riforma epocale, che non escluderebbe, tra l'altro, la possibilità di interventi mirati successivi.

D'altra parte, però, allo stadio attuale, tali riflessioni appaiono piuttosto premature.

Infatti, anche se gli elementi e le varie circostanze cui si è fatto riferimento nel presente paragrafo sono senza dubbio segnali significativi di cui tener conto, che lascerebbero intravedere

³¹⁵ In tal senso si sono espressi, tra gli altri, gli on. Fini e D'Alema (v., ancora, *Federalismo, con Fini e D'Alema rispunta la «Bicamerale»*, cit.; *Fini-D'Alema, torna l'asse sulla Bicamerale*, cit.), e Cicchitto (v. l'ANSA del 30 marzo 2009, *Riforme: Cicchitto, bozza Violante va sviluppata*). Si veda anche *Le riforme del premier, il Pd e la stretta via del dialogo*, di E. Patta, in www.ilsole24ore.com, 30 marzo 2009.

una seria intenzione di muoversi in quella direzione, essi non risultano tuttavia sufficienti per permettere di affermare che qualcosa sia davvero cambiato, e che quanto vagamente annunciato nelle varie dichiarazioni attraverso le quali i singoli *leaders* politici tornano di tanto in tanto sul tema in questione, sia destinato a tradursi in quelle iniziative, da tempo auspiccate, che possano effettivamente portare a dei risultati finora inutilmente e mai convintamente perseguiti.

Non resta, dunque, che attendere con fiducia e sperare che dei passi più sostanziali e concreti vengano compiuti.

Conclusioni

La revisione costituzionale del 2001, culmine di una complessa stagione riformatrice, aveva suscitato la sensazione e la speranza che si fosse finalmente avviata la strada delle riforme istituzionali, e che, dopo aver compiuto il passo più difficile, sarebbe stato sufficiente proseguire nel senso della sua attuazione ed integrazione per completare il nuovo assetto della Repubblica.

In realtà, come gli anni successivi hanno potuto dimostrare, si trattava di una illusione, dato che, dopo quel profondo e rivoluzionario intervento che avrebbe dovuto dare la spinta decisiva al completamento del processo riformatore, quest'ultimo ha subito, invece, un vero e proprio stallo e, sotto alcuni profili, anche un riflusso ed un arretramento.

Tale inattesa e prolungata battuta d'arresto ha alimentato, piuttosto che porvi fine, quello stato di confusione e di precarietà istituzionale che affligge ormai da quasi un trentennio il nostro ordinamento, perennemente immerso in una infinita transizione che viene sovente accettata quasi come un destino ineluttabile.

La grande difficoltà che si incontra nel cercare di superare questa situazione è, probabilmente, imputabile al fatto che il nodo di fondo che frena e condiziona tutto il processo riformatore è di carattere culturale, «perché per dar vita a un riassetto così "rivoluzionario" della Repubblica è indispensabile una forte condivisione degli obiettivi di fondo del sistema, sia da parte del sistema politico, che da parte del sistema amministrativo, ma anche da parte delle comunità locali e delle formazioni sociali che debbono concorrere, a vario titolo, ad esprimere una società democratica pluralista matura»³¹⁶.

³¹⁶ G.C. DE MARTIN, *Il problema dello sviluppo dell'autonomia nella Repubblica*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), *Il «gioco» della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, Donzelli, Roma, 2007, p. 90.

Il dubbio è, quindi, che «le difficoltà a costruire questa via italiana al federalismo (...) derivino da una carente cultura dell'autonomia, anche nello stesso mondo delle amministrazioni locali»³¹⁷.

In ogni caso, è ormai indispensabile chiudere questa lunga fase di transizione, contrassegnata da inerzie, contraddizioni ed incertezze, portando avanti e perfezionando organicamente il processo riformatore³¹⁸, così da scongiurare il rischio che «l'autonomia entri in crisi ancor prima di essere

³¹⁷ *Ibidem*. Cfr. anche S. MANGIAMELI, *I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia*, *ivi*, p. 29, secondo il quale vi è nel nostro Paese una questione culturale che ne fa «una realtà inadatta e forse incapace all'agire responsabile dell'individuo e delle comunità in cui è strutturata la Repubblica; e, perciò, non pienamente matura per un assetto autenticamente federale e fondato sul riconoscimento e la promozione delle Autonomie locali».

³¹⁸ Se si vuole perseguire davvero l'obiettivo di un federalismo autonomistico e cooperativo, è inevitabile che ci si muova, in modo parallelo e coordinato, lungo tre direttrici concomitanti: da un lato, provvedendo, il più rapidamente possibile, ad interventi attuativi di quanto, già presente in Costituzione, è subordinato ad ulteriori provvedimenti legislativi; dall'altro, realizzando, in modo altrettanto solerte, le modifiche ed i perfezionamenti del Titolo V resi necessari dai vari limiti e imperfezioni che emergono dall'analisi del nuovo testo costituzionale, evidenziati con forza anche dalla giurisprudenza costituzionale; infine, in particolare, provvedendo appunto agli interventi indispensabili per il completamento della fisionomia della Repubblica delle autonomie in quegli elementi portanti, al momento assenti, che permetterebbero lo sviluppo di un più coerente assetto delle forme di relazione tra autonomie e centro del sistema, corredate anche di opportune garanzie costituzionali (G.C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, pp. 3-4).

Circa la realizzazione di nuove riforme costituzionali, si dovrebbe preliminarmente riflettere su alcuni profili di ordine metodologico. In primo luogo, alla luce dell'esperienza maturata in passato – si pensi, in particolare, ai fallimenti delle varie “bicamerali” e del tentativo della XIV legislatura – sembrerebbe opportuno deporre l'ambizione di intervenire con una “grande riforma costituzionale”, estesa cioè all'intera Parte seconda della Costituzione, oggettivamente non semplice da padroneggiare. Quei ripetuti esiti negativi rappresentano, infatti, la prova della difficoltà che vi è nel sistema politico italiano a modificare la Costituzione secondo un unico progetto organico ed onnicomprensivo, anche quando esso già si è sviluppato a livello di legislazione ordinaria, e la revisione della Costituzione serve in larga misura a consolidare riforme legislative generalmente condivise. La prospettiva più appropriata e costruttiva dovrebbe essere, dunque, quella della manutenzione della Carta fondamentale, con l'aggiornamento e l'integrazione di singoli titoli, attraverso modifiche parziali, più puntuali e circoscritte, che, pur potendo risultare radicali, abbiano quantomeno un oggetto omogeneo. Il favore per questo tipo di approccio, oltre a derivare da ragioni pragmatiche, consistenti appunto nelle maggiori probabilità di successo che ne dovrebbero derivare, è fondato altresì su fattori di carattere teorico, legati al dato testuale dell'art. 138 Cost., che ammetterebbe, attraverso l'ordinaria procedura ivi prevista, solo modifiche della Carta, e non revisioni tanto estese da predisporre una intera nuova parte, per le quali sarebbe, forse, più appropriata la suggestiva ipotesi, da taluno sostenuta, del loro affidamento ad una apposita Assemblea Costituente (cfr. *Verso le riforme costituzionali: legislatura costituente o Assemblea costituente?*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, n. 1, pp. 10-11). Sotto questo profilo, non va neanche dimenticato il rischio che le grandi riforme costituzionali vanifichino la funzione del referendum confermativo di cui allo stesso art. 138, forzando la volontà dell'elettore, che, di fronte a decisioni così numerose ed eterogenee, dovendo compiere una unica scelta complessiva, non potrebbe esprimersi distintamente sui contenuti condivisi e su quelli disapprovati, e sarebbe in tal modo costretto a decidere seguendo sostanzialmente logiche di schieramento politico (cfr. A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in www.issirfa.cnr.it/3509,908.html, p. 1). Dunque, l'incompletezza della riforma costituzionale del 2001, criticata da più parti proprio per non aver affrontato il tema della riorganizzazione dello Stato in tutte le sue implicazioni, potrebbe in realtà considerarsi come un dato fisiologico, o almeno come la conseguenza naturale del fatto che ci sono varie vie percorribili per realizzare un'ampia riforma del sistema istituzionale, ed un unico grande intervento sul testo costituzionale è solo una delle strade possibili. Anzi, in varie circostanze, l'adozione di una logica incrementale, e quindi di un metodo graduale e progressivo, può risultare necessaria, nonché più utile e proficua. Del resto, anche l'esperienza comparata mostra come siano poco frequenti i casi di grandi riforme o di riscritture integrali di intere parti di Costituzioni, preferendosi invece il ricorso a microriforme successive (si pensi, ad esempio, al significativo caso belga), cosicché «la revisione costituzionale tende a caratterizzarsi sempre più come un processo (soprattutto quando si

concretamente realizzata e sperimentata, con un effetto boomerang di ricentralizzazione di tutto il sistema»³¹⁹.

Con riferimento all'oggetto della presente analisi, cioè i necessari interventi da realizzare in tema di raccordi interistituzionali, all'ormai improcrastinabile riforma in senso territoriale del Senato, che costituirebbe la svolta decisiva per l'intero assetto dei rapporti tra livelli di governo, dovrebbe comunque accompagnarsi l'introduzione di una nuova disciplina organica che adegui il sistema dei raccordi nel suo complesso al nuovo assetto costituzionale.

Ciò dovrebbe riguardare anzitutto il principio fondamentale della leale collaborazione, al momento limitato al solo caso specifico di cui all'art. 120 Cost., generalizzandolo ed applicandolo sia alla cooperazione verticale che al coordinamento orizzontale.

L'obiettivo di un dialogo adeguato e sistematico tra Stato e autonomie territoriali andrebbe poi perseguito attraverso una riforma del sistema delle Conferenze, che ne migliori gli aspetti critici evidenziati e proceda alla costituzionalizzazione di tale canale di raccordo intergovernativo.

Detto questo, come più volte sottolineato, l'intervento davvero irrinunciabile resta indiscutibilmente quello relativo alla trasformazione del Senato in Camera delle autonomie territoriali, l'unica sede che – a differenza di tutti i succedanei via via creati, ipotizzati o ipotizzabili

ha a che fare con la distribuzione territoriale del potere politico)» (T. GROPPI, *Una riforma (in parte inutile, in parte pericolosa) da rifiutare in blocco*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli Editori, Firenze, 2004, p. 163). I vari interventi legislativi degli anni '90 e quelli costituzionali del 1999 e del 2001 possono, così, configurarsi quali tasselli di un mosaico che va gradualmente componendosi, anche se non sempre in modo pienamente consapevole e razionale, secondo un modello chiaro, un progetto definito e meditato ed una coerente e lucida visione del disegno complessivo da perseguire. Si tratta, dunque, di un percorso riformatore "in costruzione", tutt'altro che concluso, che dovrà necessariamente snodarsi in ulteriori fasi. Ed è proprio in tal senso, guardando in prospettiva, che si coglie il significato positivo di quanto fin qui realizzato per costruire gradualmente, dopo tanti anni di infruttuosi dibattiti su revisioni costituzionali volte a rafforzare le autonomie, una "via italiana al federalismo". L'attuale Titolo V deve rappresentare pertanto un punto fermo da cui muovere per realizzare gli ulteriori interventi necessari per una riforma più compiuta.

In secondo luogo, sempre sul piano metodologico, appare ancor più importante sottolineare che la ripresa del cammino delle riforme dovrà avvenire attraverso una strategia non solo incrementale, ma soprattutto di tipo concertativo. È necessario, infatti, che tale percorso non venga condizionato dalle contingenze della politica, ma sia il più possibile condiviso tra maggioranza di governo ed opposizione parlamentare, permettendo alle varie forze politiche di offrire il proprio contributo, soprattutto laddove l'intervento sulla Costituzione sia particolarmente incisivo. Le esperienze della XIII e della XIV legislatura, con le due riforme approvate (sia pure al termine di due percorsi molto diversi) dalle sole maggioranze di governo, dovrebbero costituire un efficace monito a tal proposito. Il coinvolgimento effettivo delle minoranze è condizione imprescindibile, infatti, oltre che per il completamento con successo dell'*iter* di un progetto di riforma costituzionale, anche per scongiurare il rischio concreto che, laddove approvato, ne sia poi pregiudicata la successiva implementazione in via legislativa. Più in generale, le revisioni "a colpi di maggioranza" si pongono in contrasto con la natura ed il significato stessi della Costituzione, intesa come patto condiviso fondativo dell'ordinamento e strumento di inclusione. La strategia concertativa dovrà poi essere adottata non solo nel rapporto tra maggioranza ed opposizione parlamentare, ma anche in quello con tutte le autonomie territoriali che siano, a vario titolo, oggetto delle riforme, nel rispetto della loro pari dignità con lo Stato.

³¹⁹ G.C. DE MARTIN, *Il problema dello sviluppo dell'autonomia nella Repubblica*, cit., p. 90.

– permetterebbe una partecipazione diretta e davvero incisiva dei vari enti territoriali costitutivi della Repubblica alla formazione e approvazione dei provvedimenti legislativi centrali.

La realizzazione concreta di tale ipotesi non è politicamente e tecnicamente semplice, né è immune da possibili controindicazioni in termini di efficacia nel raggiungimento degli obiettivi per perseguire i quali verrebbe concepita, ma le ragioni che militano a suo favore sono senza dubbio più forti e convincenti dei rischi che ne potrebbero derivare.

Tra l'altro, dai potenziali problemi legati a tale soluzione, piuttosto che la tentazione di accantonarne ulteriormente la creazione, dovrebbero scaturire una cautela ed una attenta riflessione che permettano di pervenire ad una modulazione di struttura e funzioni dell'organo tali da minimizzare quei rischi, giungendo ad una configurazione della seconda Camera territoriale che ne garantisca l'effettivo svolgimento del ruolo per cui è nata.

Purtroppo, la questione del superamento del bicameralismo perfetto, con la trasformazione del Senato in sede di rappresentanza territoriale, ha fin qui costituito uno dei maggiori esempi della profonda difficoltà del nostro sistema istituzionale a rinnovarsi, dato che l'eterno dibattito sul tema si è sistematicamente esaurito in un nulla di fatto, contribuendo a dare l'impressione che il riformismo costituzionale fosse destinato ad essere strumento sterile di lotta politica fra i partiti, e a restare, così, un esercizio vano, se non addirittura dannoso per l'effetto di implicita delegittimazione della Costituzione vigente.

Troppe sono state le occasioni mancate, anche rispetto alle soluzioni – si pensi in particolare all'art. 11 della legge cost. n. 3/2001 – di fatto elaborate come alternative meno impegnative, quasi di ripiego, di fronte a quegli apparentemente insuperabili ostacoli, cosicché, anche dopo la riforma del Titolo V, ha continuato a sembrare piuttosto improbabile il mantenimento da parte del legislatore costituzionale della "promessa", contenuta nello stesso art. 11, relativa alla revisione dell'attuale bicameralismo.

Pur apparendo, a livello teorico, ormai chiara e condivisa la meta da raggiungere, molti sono ancora gli ostacoli che si incontrano sulla strada dell'effettiva territorializzazione della seconda Camera, sia sul piano politico – fortissime resistenze al cambiamento, aspra conflittualità – sia sul piano delle divergenze tecniche, cioè delle soluzioni concrete da adottare.

Proprio relativamente a quest'ultimo profilo, è doveroso osservare che, pur non sussistendo dubbi sulla necessità di una tale riforma, di fronte alle profonde difficoltà nel realizzarla, a parere di chi scrive, non si dovrebbe nella maniera più assoluta cedere alla tentazione di abbracciare in modo arrendevole quelle soluzioni di compromesso, con particolare riferimento alla designazione dei

membri della Camera territoriale attraverso il suffragio popolare diretto, per il solo fatto che esse sarebbero più praticabili, in quanto ben viste dal ceto politico più direttamente toccato dalla riforma nei suoi interessi.

Come spiegato nel cap. V, l'attenta riflessione alla base dell'intervento in questione dovrebbe determinare la fissazione di alcuni punti fermi irrinunciabili, in particolare la diretta emanazione dei senatori dalle istituzioni regionali e locali ed il cumulo dei mandati senatoriale e locale. Essi non andrebbero messi in discussione in alcun caso, neanche in una eventuale prospettiva gradualista che guardasse all'adozione di ipotesi alternative come a delle tappe intermedie in vista di una soluzione finale più adeguata, in quanto esse costituirebbero null'altro che degli espedienti per non realizzare una riforma autenticamente territoriale del Parlamento, e rischierebbero di comprometterne proprio gli svolgimenti futuri.

Un approccio di questo tipo dovrebbe riguardare, piuttosto, quegli ulteriori elementi – in particolare, organizzazione dell'Assemblea per gruppi territoriali e non politici e voto unitario di ognuno di essi – che si sono ritenuti molto importanti per il rafforzamento del legame e delle complessive logiche territoriali, e che, laddove non si riuscissero ad inserire in una riforma organica del Senato secondo le linee precedentemente indicate, potrebbero essere eventualmente introdotti attraverso successivi interventi correttivi mirati.

Relativamente alla enorme difficoltà nel realizzare una riforma che rispetti queste direttrici fondamentali, al di là delle possibili soluzioni pratiche – ad esempio, posticiparne gli effetti nel tempo³²⁰ – adottabili per superare soprattutto l'ostacolo dell'inevitabile "suicidio istituzionale" dei senatori, ciò di cui il sistema necessiterebbe davvero, sarebbe un cambiamento più radicale, culturale e di mentalità, che dovrebbe portare la classe politica italiana a fornire una prova di profonda serietà, maturità e responsabilità, dimostrando l'effettiva capacità, in momenti cruciali, di sacrificare il proprio interesse particolare per raggiungere obiettivi generali.

Come segnalato nell'ultimo capitolo, la legislatura in corso e la precedente sembrerebbero aver dato alcuni segnali positivi in tal senso, mostrando una volontà ed una convinzione maggiori rispetto al passato nel perseguimento di certi cambiamenti finora regolarmente mancati, anche perché è sempre più evidente che la collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo non possa non ispirare in modo organico e sistematico le soluzioni organizzative e procedimentali di un

³²⁰ Cfr., tra gli altri, C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.carlofusaro.it, 06/02/2008, pp. 16-17, nota 45, il quale esprime la convinzione che quella del bicameralismo sia «una riforma che, nel contesto italiano, un Parlamento può varare solo a condizione che si applichi, per lo più, alla generazione politica successiva».

ordinamento fortemente decentrato e fondato sul principio di sussidiarietà, attento ad evitare, tra l'altro, che più autonomia significhi più frammentazione.

Tuttavia fare previsioni non è semplice, soprattutto guardando al cammino fin qui percorso, che già in altre occasioni aveva dato l'illusione di essere giunto ad un punto di svolta.

Una qualche preoccupazione, infatti, potrebbe sorgere, ad esempio, rileggendo oggi le fiduciose considerazioni di Sergio Mattarella, il quale, nel 1983, si sentiva di affermare che il dibattito sulle riforme istituzionali in generale, e sul bicameralismo in particolare, avesse «raggiunto un grado di maturazione mai registrato in passato», essendosi «affacciato, in modo formale, in entrambi i rami del Parlamento»³²¹.

Lo stesso dicasi per le parole di Nicola Occhiocupo, il quale, ancor prima (1975), in relazione all'ipotesi più specifica e complessa della Camera delle Regioni, si sentiva di dare «risposta positiva» all'interrogativo sulla presenza o meno delle condizioni necessarie per realizzare l'intervento prospettato, ritenendo che esistessero «le forze politiche che, sia pure allo stato potenziale, (fossero) disponibili a tradurre in realtà la riforma medesima», trovando un'intesa «in un futuro non molto lontano»³²².

Ebbene, di fronte ad “abbagli” tanto clamorosi, considerata anche l'autorevolezza degli autori citati, è con molta prudenza che, in conclusione, alla luce delle analisi condotte e delle considerazioni sviluppate nella presente trattazione, affermiamo che, nella fase attuale sembrerebbe davvero sempre più vicina e quasi ineluttabile – dopo tanto ulteriore dibattere – una riforma del Senato che ne faccia la principale sede di effettiva rappresentanza territoriale del nostro ordinamento.

Nel sostenere ciò, guardando ai futuri scenari in modo cautamente ottimistico, vogliamo ritenere di non commettere un azzardo, sperando di non vedere tradite tali previsioni, e di non essere nuovamente, a nostra volta, smentiti dalla storia e dalla politica.

³²¹ S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, n. 4, p. 1161.

³²² N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 69-76.

Bibliografia

Monografie e opere collettanee

- AMATO G., *Una Repubblica da riformare*, Il Mulino, Bologna, 1980.
- ANTONELLI V. (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli, Roma, 2009.
- ANZON A., *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano, 1995.
- ARISTA G.B., *Saggio bibliografico sulla riforma del Senato*, in *Studi sulla Costituzione*, a cura del Comitato nazionale per il primo decennale della Costituzione, Milano, 1958, vol. II.
- AZZENA A., voce *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento III, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 415 ss.
- BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2005.
- BASSANINI F. (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli Editori, Firenze, 2004.
- BERTI G. e DE MARTIN G.C. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Edizioni, Roma, 2002.
- ID., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del Convegno, Roma, 9 gennaio 2001, Giuffrè, Milano, 2001.
- BIFULCO R., *Conferenza Stato-Regioni*, in Cassese S. (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 1229 ss.
- ID., *In attesa della seconda camera federale*, in Groppi T. e Olivetti M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, I ed., 2001, pp. 211 ss.
- BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. I, *La Costituzione liberale*, vol. II, *La Costituzione democratica*, Giappichelli, Torino, 1998-2000.
- BONFIGLIO S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Bari, 2006.
- CALDERISI P., CINTIOLI F., PITRUZZELLA G. (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004.
- CARETTI P. e TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007.
- CARPANI G., *Il ruolo delle Conferenze Stato-regioni, Stato-città e autonomie locali e unificata nei rapporti tra centro e periferia*, in De Martin G.C., Merloni F., Pizzetti F., Vandelli L. (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/98*, Maggioli, 2000, pp. 297 ss.

- ID., *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- CASTRONOVO V., DE FELICE R., SCOPPOLA P., *L'Italia del Novecento*, UTET, Torino, 2004.
- CHIAPPETTI A., *La Costituzione della II Repubblica. La fine del mito del federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005.
- COMBA M., *Il modello americano*, in Pizzetti F. (a cura di), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 207 ss.
- CONCARO A., *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in Zanon N. e Concaro A. (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 75 ss.
- CORDINI G. (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2005.
- CUOCOLO F., *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997.
- ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, XII ed., Giuffrè, Milano, 2003.
- CURRIE D.P., *Il federalismo statunitense*, in Pace A. (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, CEDAM, Padova, 1997, pp. 31 ss.
- D'ATENA A., *Le regioni, tra crisi e riforma*, in Pace A. (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, CEDAM, Padova, 1997, pp. 9 ss.
- DECARO C. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008.
- ID., *Il Parlamento nella Repubblica delle autonomie (venti anni di Parlamento riformatore)*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 14, Seminario 2003*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 91 ss.
- ID. (a cura di), *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, Luiss University Press, Roma, 2005.
- DE MARTIN G.C., *Autonomie e policentrismo normativo prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Giuffrè, Milano, 2005.
- ID., *Autonomie locali e riforma dello Stato*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Guarino*, vol. II, CEDAM, Padova, 1998, pp. 93 ss.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, VI ed., Vol. I, CEDAM, Padova, 2004.
- DI CIOLO V., voce *Senato*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 1164 ss.
- DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI, *Le pratiche di conciliazione nel sistema federale italiano*, Atti del convegno, Roma, 18 gennaio 2005, in www.affariregionali.it/Pubblicazioni/SchedaPubblicazione.aspx?idPubblicazione=5.
- ID., *La giurisprudenza costituzionale nei rapporti Stato-Regioni a seguito di ricorsi statali, anni 2001-2008*.

- EDINGER L.J., *West German Politics*, Columbia University Press, New York, 1986.
- ELAZAR D.J., *Idee e forme del federalismo*, traduzione di Bassani L.M., Mondadori, Milano, 1998.
- FORMEZ, *Autonomia regionale e unità della Repubblica*, Quaderno n. 42.
- FUSARO C. e RUBECHI M., *Art. 57*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, UTET, Torino, 2006, pp. 1143 ss.
- GASPARI O. e PIRAINO A. (a cura di), *Il «gioco» della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, Donzelli, Roma, 2007
- GIARDINA A., SABBATUCCI G., VIDOTTO V., *Storia dal 1900 ad oggi*, Laterza, Bari, 2001.
- GRIFFITH A.L. e NERENBERG K. (a cura di), *Handbook of Federal Countries*, McGill University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2005.
- GROPPI T., *Il federalismo*, Laterza, Bari, 2004.
- GROPPI T. e OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003.
- HAMILTON A., MADISON T., JAY J., *Il federalista*, traduzione di Levi L., Il Mulino, Bologna, 1997.
- LANCHESTER F., *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2004.
- LA PERGOLA A., *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1969.
- LIJPHART A., *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- LUCIANI M., *A mo' di conclusione: le prospettive di federalismo in Italia*, in Pace A. (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, CEDAM, Padova, 1997.
- LUTHER J., *Il modello tedesco dello Stato federale sociale*, in Pizzetti F. (a cura di), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 241 ss.
- LUTHER J., PASSAGLIA P., TARCHI R. (a cura di), *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006.
- MACCHIA P., *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, Giappichelli, Torino, 2007.
- MANGIAMELI S., *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in Lupo N. e Gianfrancesco E. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, 2007, pp. 113 ss.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2003.
- MARCHETTI G., *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2002.
- MARINI F.S., *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in D'Atena A. e Grossi P. (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie. Tra Unione Europea e riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 339 ss.

- MARTINES T., *Il Senato eletto «a base regionale»*, sub art. 57, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, tomo I, Zanichelli-Società editrice de «Il Foro italiano», Bologna-Roma, 1984, pp. 90 ss.
- MORBIDELLI G., PEGORARO L., REPOSO A., VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2004.
- OCCHIOCUPO N., *La «Camera delle Regioni»*, Giuffrè, Milano, 1975.
- PALERMO F. e WOELK J., *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- PEZZINI B., *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990.
- PIZZETTI F. (a cura di), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998.
- PRESIDENZA DELLA PROVINCIA DI ROMA (coord. scient. S. Mangiameli), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003.
- PUZZO F., *Le forme di raccordo tra Stato, Regione ed enti locali della Repubblica*, in Gambino S. (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 145 ss.
- RESCIGNO F., *L'art. 11 e la "promessa" della Camera delle Regioni*, in Rozo Acuña E. (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri Paesi*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 183 ss.
- RUGGIU I., *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006.
- SCHEFOLD D., *Cooperazione politica e amministrativa. Il Bundesrat tedesco come modello di intreccio*, in D'Atena A. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 165 ss.
- STROPPIANA L., *Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- TOMUSCHAT C., *Il federalismo tedesco*, in Pace A. (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, CEDAM, Padova, 1997, pp. 183 ss.
- TRUINI A., *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, vol. I, *Principi e modelli*, vol. II, *Il processo autonomistico in Italia dall'Unità ad oggi*, CEDAM, 2003.
- TSEBELIS G. e MONEY J., *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2007.
- VASSALLO S., CECCANTI S., *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in Id. (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 15 ss.
- VASSALLO S., *Come le seconde camere rappresentano i «territori». Le lezioni dell'analisi comparata*, *ivi*, pp. 339 ss.

VIOLINI L., *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Giuffrè, Milano, 1989.

VOLPI M., *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in Rolla G. (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Giappichelli, Torino, 1995.

Saggi su riviste scientifiche e on-line

ABAGNALE G., *Riforma del sistema bicamerale e «Camera delle regioni» dalla Costituente alla X Legislatura: spunti ricostruttivi*, in *Regione e governo locale*, 1989, n. 5-6, pp. 3 ss.

ALLEGRETTI U., *Intervento sul tema La bicamerale allargata, laboratorio istituzionale per l'approdo al compimento della riforma. Il "Senato federale"*, Congresso delle Regioni, Prima sessione, 9 luglio 2003, Camera dei Deputati, Palazzo Marini, Roma, in www.parlamentiregionali.it.

ID., *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, n. 3, pp. 425 ss.

ID., *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e Diritto*, 2003, n. 3, pp. 115 ss.

ID., *Un Senato «federale»?», in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 4, pp. 816 ss.*

ANTONINI L., *Brevi note sul progetto di una seconda Camera territoriale: soluzioni di compromesso per evitare il "suicidio" dei senatori*, in www.federalismi.it, 26 giugno 2003.

ID., *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una Camera delle autonomie*, in www.federalismi.it, 17 gennaio 2003.

ANZON A., *Flessibilità nell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in www.forumcostituzionale.it.

ID., *Il "federalismo" nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 28/04/2004.

AQUILI C., *La potestà legislativa regionale nella riforma del Titolo V: le prospettive aperte e i nodi connessi all'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

AZZARITI G., *Dodici notazioni ed una postilla sul disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione attualmente in discussione alla Camera*, in *Politica del diritto*, 2007, n. 4, pp. 515 ss.

BALBONI E., *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, in www.forumcostituzionale.it, 24 gennaio 2002.

BALDINI V., *La proposta di riforma del Senato federale: un'abiura del modello-Bundesrat?*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 3, pp. 610 ss.

BARBERA A., *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 1981, n. 3, pp. 43 ss.

ID., *Un progetto schizofrenico*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 4, pp. 811 ss.

- BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in www.forumcostituzionale.it.
- ID., *Devolution o federalismo? O soltanto regionalismo?*, in *Le Regioni*, 2002, n. 6, pp. 1233 ss.
- ID., *Dopo il referendum di ottobre*, in *Le Regioni*, 2001, n. 5, pp. 797 ss.
- ID., *Nuova forma di governo e rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2004, n. 5, pp. 1095 ss.
- BASSU C., *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, 5 maggio 2005.
- BELFIORE G., *Dal sistema delle Conferenze alla Conferenza che fa sistema: quid novi?*, in www.federalismi.it, 4 aprile 2007.
- BERTOLINI F., *La riforma della Camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, n. 4, pp. 1003 ss.
- BIFULCO R., *Il bilanciamento dell'orafa. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, 2003, n. 2, pp. 207 ss.
- ID., *Ipotesi normative intorno alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in www.forumcostituzionale.it, 4 novembre 2002.
- ID., *Senato federale: dov'è finita la contestualità affievolita?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 23/12/2004.
- BIN R., *Corte costituzionale, Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2001, n. 4, pp. 601 ss.
- ID., *La Commissione bicamerale integrata, tra democrazia e corporativismo*, in www.forumcostituzionale.it, 12 gennaio 2002.
- ID., *Le deboli istituzioni della leale cooperazione (nota a Corte cost. n. 507/2002)*, in www.forumcostituzionale.it.
- ID., *Senato federale? "...ma mi facci il piacere!"*, in www.forumcostituzionale.it, 11 maggio 2004.
- BIN R. e RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 6, pp. 903 ss.
- BOLOGNA C., *Advice and consent nell'evoluzione del federalismo americano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 2, pp. 395 ss.
- BONFIGLIO S., *Elezioni presidenziali e Senato nelle proposte di riforma*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 1, pp. 120 ss.
- ID., *Introduzione delle "clausola di necessità" e trasformazione del Senato. Note dopo il referendum costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- CALAMO SPECCHIA M., *Il Senato in Belgio e Francia*, in www.devolutionclub.it.
- ID., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione. Le variabili istituzionali del "multilevel system of government": tendenze*

devolutive in alcune esperienze dell'Europa occidentale, in
www.associazionedeicostituzionalisti.it.

- CALANDRA P., *Il bicameralismo «snellito» della Commissione Bozzi*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, n. 2, pp. 269 ss.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *La riforma del federalismo in Germania*, in *Note informative di Legislazione Straniera*, 24 luglio 2006, n. 4.
- CAMMELLI M., *Federalismi virtuali e tiepide autonomie*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, n. 3-4, pp. 429 ss.
- CARAVITA DI TORITTO B., *Federalismo, federalismi, Stato federale*, in *www.federalismi.it*, 17 novembre 2005.
- ID., *Le sedi della concertazione*, in *www.federalismi.it*, 29 novembre 2006.
- ID., *Per un federalismo equilibrato e solidale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, n. 1, pp. 273 ss.
- CARETTI P., *Gli «accordi» tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle conferenze?»*, in *Le Regioni*, 2002, n. 5, pp. 1169 ss.
- ID., *La lenta nascita della «bicameralina», strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2003, n. 2-3, pp. 351 ss.
- ID., *Quale futuro per il nostro incerto regionalismo nella prossima legislatura?*, in *Le Regioni*, 2006, n. 1, pp. 3 ss.
- ID., *Una seconda riforma peggiore della prima: note critiche sulla riforma della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4, pp. 775 ss.
- CARPINO R., *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 1, pp. 13 ss.
- CHELI E., *La riforma del Senato: il nodo della politica nazionale*, in *www.astrid-online.it*, rassegna n. 85, 28 gennaio 2009.
- CHITI V., *Le prospettive di riforma del Senato in Italia*, in *www.federalismi.it*, 15 novembre 2006.
- CINTIOLI F., *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in *www.forumcostituzionale.it*.
- CIOLLI I., *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Diritto pubblico*, 2007, n. 3, pp. 903 ss.
- CUOCOLO F., *Due nuovi progetti di legge per la riforma del Senato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, pp. 188 ss.
- D'ATENA A., *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, n. 2-3, pp. 305 ss.
- ID., *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*.

- ID., *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in www.issirfa.cnr.it/3297,908.html.
- ID., *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in www.issirfa.cnr.it/3509,908.html.
- ID., *Un Senato «federale». A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, n. 1, pp. 243 ss.
- DE FIORES C., *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, 2007, n. 4, pp. 527 ss.
- DEHOUSSE R., *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, n. 5, pp. 1365 ss.
- DE LISO R., *Osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale di riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione. Problemi interpretativi e di attuazione*, in www.forumcostituzionale.it, 10 gennaio 2001.
- DE MARTIN G.C., *Autonomie locali e garanzie costituzionali: l'accesso alla Corte*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- ID., *Conati di riforma della riforma (costituzionale) tra ambiguità e neocentralismi*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, n. 5, pp. 667 ss.
- ID., *Enti locali, come cambia l'autonomia normativa*, in *Amministrazione civile*, 2002, n. 10-11, pp. 14 ss.
- ID., *Federalismo amministrativo e autonomie locali*, in *Europa e mezzogiorno*, Dossier di documentazione comunitaria del Formez, 2001, n. 44, pp. 20 ss.
- ID., *Funzioni fondamentali degli Enti, matrice per l'attuazione dell'art. 118*, in *Anci Rivista*, 2003, n. 1, pp. 57 ss.
- ID., *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- ID., *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- ID., *Prime note sulla "riforma della riforma" del Titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 23 aprile 2003.
- ID., *Primi elementi di lettura della riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- DE PETRIS A., *Bundesrat: istruzioni per l'uso. Il ruolo della seconda camera in un ordinamento federale*, in *Nomos*, 2002, pp. 53 ss.
- FALCON G., *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, n. 2-3, pp. 277 ss.
- ID., *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 1, pp. 9 ss.
- ID., *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, pp. 3 ss.
- ID., *Quattro ministeri e un referendum*, in *Le Regioni*, 2006, n. 2-3, pp. 227 ss.

- FERRAIUOLO G., *La revisione del bicameralismo italiano. Un difficile cammino*, in www.federalismi.it, 5 marzo 2008.
- FERRARA G., *Bicameralismo e riforme del parlamento*, in *Democrazia e diritto*, 1981, n. 1-2, pp. 11 ss.
- FROSINI T.E., *Federalismo e bicameralismo*, in www.federalismi.it, 4 dicembre 2003.
- ID., *Il Senato federale e i procedimenti legislativi: un "puzzle" costituzionale*, in www.federalismi.it
- ID., *Il Senato federale e l'incubo degli "invalidi della Costituzione"*, in www.federalismi.it, 18 marzo 2004.
- ID., *Tra riforme federaliste e nuove competenze, bicameralismo perfetto ancora da superare*, in www.federalismi.it, 15 maggio 2003.
- FUSARO C., *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.carlofusaro.it, 06/02/2008.
- ID., *Le riforme istituzionali e i dilemmi dei costituzionalisti*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 4, pp. 813 ss.
- ID., *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, in www.forumcostituzionale.it.
- ID., *Prime valutazioni sul Disegno di legge costituzionale concernente il Senato federale della Repubblica, la composizione della Corte costituzionale, la forma di governo e modificazione degli artt. 104, 117, 127 e 138 della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it.
- GAUDIERI F., *Dal decentramento al federalismo*, in *Europa e mezzogiorno*, Dossier di documentazione comunitaria del Formez, 2001, n. 44, pp. 95 ss.
- GIANNITI L., *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 6, pp. 1113 ss.
- GRAGNANI A., *Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco*, in www.issirfa.cnr.it/3107,949.html#4.
- GROPPI T., *La revisione costituzionale negli Stati decentrati tra pluralismo territoriale e aterritoriale*, in *Le Regioni*, 2002, n. 5, pp. 1045 ss.
- GUZZETTA G., *Una proposta per il Senato «federale»*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 1, pp. 118 ss.
- IOVINELLA G., *Il sistema delle Conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia. Note sui raccordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, in *Nuova rassegna*, 2005, n. 5, pp. 539 ss., e n. 6, pp. 665 ss.
- LANZILLOTTA L., *Direttiva sul Contenzioso Costituzionale*, in www.affariregionali.it.
- LEGAUTONOMIE, *Sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni e alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale*, indagine conoscitiva presentata alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, Roma, 30 settembre 2008, in www.legautonomielazio.it/files/568.doc.
- LIPPOLIS V., *Bicameralismo e Senato federale*, in *Nuovi studi politici*, 2004, n. 3-4, pp. 121 ss.

- ID., *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.federalismi.it, 20 dicembre 2006.
- LUCIANI M., *Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb. recante "Modifiche alla seconda parte della Costituzione"*, in www.astrid-online.it.
- LUCISANO D., *Analisi dei profili mediazionali e di conciliazione nei rapporti tra lo Stato e le Regioni*, tesi finale nell'ambito del master di II livello in Mediazione e gestione dei conflitti, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno in collaborazione con l'Università degli studi di Teramo, 2009.
- LUPO N., *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (rispondendo a Vincenzo Lippolis)*, in www.federalismi.it, 7 febbraio 2007.
- MANETTI M., *Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 12/12/2003.
- ID., *Il Senato federale all'italiana*, in www.federalismi.it, 21 aprile 2005.
- MANGIAMELI S., *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.forumcostituzionale.it, 26 novembre 2001.
- ID., *Il federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, in www.forumcostituzionale.it
- MATTARELLA S., *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, n. 4, pp. 1161 ss.
- MERLONI F., *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 2005, n. 4, pp. 469 ss.
- ID., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, n. 3, pp. 827 ss.
- MESSINA D., *Introduzione al volume Salviamo la Costituzione. Il tema che dominerà la nuova stagione politica*, in www.federalismi.it, 14 maggio 2008.
- MORRONE A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in www.forumcostituzionale.it.
- NIZZERO G., *Riforma del Parlamento e Senato delle regioni*, in *Regione e governo locale*, 1989, n. 5-6, pp. 25 ss.
- OCCHIOCUPO N., *Proposte e dibattiti sulla «Camera delle Regioni»*, in *Le Regioni*, 1976, pp. 749 ss.
- PALADIN L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, n. 2, pp. 219 ss.
- PALAZZO A., *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata: tappe di avvicinamento ad una possibile Camera territoriale?*, in www.cahiers.org/new/htm/articoli/conf_statoreg_conf_unif_palazzo.html.

- PALERMO F., *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 1997, n. 2-3, pp. 291 ss.
- ID., *La riforma degli «altri Senati». I casi di Germania e Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 3, pp. 561 ss.
- ID., *La seconda Camera federale nelle proposte di riforma. Analisi, valutazioni, conclusioni*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, n. 1, pp. 416 ss.
- ID., *Quali vie d'uscita allo stallo del Titolo V?*, in www.federalismi.it, 17 gennaio 2007.
- PEZZINI B., *Quale bicameralismo? La scelta del sistema bicamerale nel Grundgesetz della Germania federale e nella Costituzione repubblicana italiana*, in *Le Regioni*, 1989, n. 5, pp. 1401 ss.
- PICCIRILLI G., *La rappresentanza delle autonomie nella revisione del bicameralismo: riflessioni e proposte*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- PIRAINO A., *La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta) del sistema delle Conferenze (art. 118.3)*, in www.federalismi.it, 25 gennaio 2006.
- PIZZETTI F., *Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi*, in *Le Regioni*, 1984, n. 2, pp. 243 ss.
- PORTELLI I., *Appunti sul Senato delle Regioni*, in *Nuove autonomie*, 2002, n. 1-2, pp. 97 ss.
- ROSA F., *Parlamento e nuovo Titolo V. Interrogativi e riflessioni sulle "prime" conseguenze della riforma per le due Camere*, in *Nuove autonomie*, 2003, n. 1-2, pp. 47 ss.
- RUGGERI A., *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in www.federalismi.it, 5 dicembre 2005.
- RUGGIU I., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, in *Le Regioni*, 2000, n. 5, pp. 853 ss.
- ID., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, pp. 195 ss.
- SANDULLI A., *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, n. 5, pp. 837 ss.
- SCHEFOLD D., *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, in www.devolutionclub.it.
- ID., *Sulla problematica della riforma del federalismo in Germania. Introduzione*, in www.issirfa.cnr.it/3091,949.html.
- SCUDIERO M., *Dallo Stato regionale allo Stato federale*, in *Europa e mezzogiorno*, Dossier di documentazione comunitaria del Formez, 2001, n. 44, p. 34.
- ID., *La nuova Regione. Un disegno da completare*, in www.federalismi.it, 24 marzo 2005.
- STERPA A., *Le ipotesi di revisione della Costituzione ed il sistema delle autonomie*, Estratto dal *Quinto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, 2008, in www.issirfa.cnr.it.

- TAMBURRINI V., *Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007*, in www.issirfa.cnr.it/4746,908.html.
- TOSI R., *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 1997, n. 6, pp. 993 ss.
- ID., *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in www.forumcostituzionale.it.
- ID., *Un Senato articolato sul territorio versus una Camera di rappresentanza regionale*, in www.forumcostituzionale.it, 25 maggio 2003.
- Verso le riforme costituzionali: legislatura costituente o Assemblea costituente?*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, n. 1, pp. 7 ss.
- VIGNAGA F., *La riforma della seconda Camera: il modello Bundesrat*, in *Il diritto della Regione*, 2001, n. 5, pp. 957 ss.
- VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in www.forumcostituzionale.it.
- ID., *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003, n. 5, pp. 691 ss.
- WATTS R.L., *Federal second chambers compared*, in www.federalismi.it, 26 luglio 2006.

Siti istituzionali

- www.camera.it/_bicamerali/questreg/home.htm (sito della Commissione parlamentare per le questioni regionali).
- <http://legislature.camera.it> (pagina del sito della Camera dei deputati utilizzata per la consultazione degli atti dell'Assemblea Costituente).
- www.affariregionali.it (sito del Dipartimento per gli affari regionali).
- www.riformeistituzionali.it (sito del Dipartimento per le riforme istituzionali).
- Consultata la rassegna *Bicameralismo e rappresentanza delle autonomie*, relativa a tutti i progetti di legge costituzionale presentati nel corso della XIII legislatura, e ai principali progetti delle legislature precedenti, concernenti la seconda Camera di rappresentanza delle autonomie.
- Consultata la rassegna stampa sul federalismo fiscale.
- www.cortecostituzionale.it (sito della Corte costituzionale).
- Conferenza stampa del Presidente della Corte Gustavo Zagrebelsky, tenutasi il 2 aprile 2004.
- Conferenza stampa del Presidente della Corte Franco Bile, tenutasi il 14 febbraio 2008.
- www.statoregioni.it (sito delle Conferenze Stato-Regioni e unificata).
- www.governo.it/Presidenza/CSCA/index.html (sito della Conferenza Stato-Città e autonomie locali).

Articoli su quotidiani

Corriere della Sera

Il governo dice sì al federalismo: riforma storica, dialogheremo, di L. Fuccaro, 4 ottobre 2008, p. 10.

Fini-D'Alema, torna l'asse sulla Bicamerale, di M. Cremonesi, 9 novembre 2008, p. 17.

Federalismo, primo sì. Il Pd si astiene. Contraria solo l'Udc, di L. Fuccaro, 25 marzo 2009, p. 6.

Ultimo sì al Senato, via al federalismo fiscale, di P. Foschi, 30 aprile 2009, p. 5.

Così cambiano le tasse locali. Sette anni per la riforma, di P. Foschi, 30 aprile 2009, p. 6.

Articoli su quotidiani on-line

www.ilsole24ore.com

Bersani: sul federalismo fiscale serve una commissione ad hoc, 14 settembre 2008.

Tremonti: «Federalismo fiscale: una riforma storica», di N. Cottone, 3 ottobre 2008.

Federalismo, con Fini e D'Alema rispunta la «Bicamerale», 8 novembre 2008.

Federalismo fiscale, tramonta l'ipotesi di una bicamerale per l'attuazione, di E. Bruno, 11 novembre 2008.

Federalismo, l'astensione del Pd apre alle riforme, di E. Patta, 22 gennaio 2009.

Senato, sì al federalismo fiscale, di E. Bruno, 22 gennaio 2009.

Federalismo fiscale, tutte le novità dalla A alla Z, di C. Tucci, 27 marzo 2009.

Le riforme del premier, il Pd e la stretta via del dialogo, di E. Patta, 30 marzo 2009.

www.repubblica.it

Riforme, Fini e D'Alema d'accordo. Ma il centrodestra si divide, 8 novembre 2008.

www.tgcom.mediaset.it

Cicchitto: legislatura costituente, 7 maggio 2008.

www.ansa.it

Riforme: Cicchitto, bozza Violante va sviluppata, 30 marzo 2009.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare

ISSN 2038-3711