

**Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali
nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le
autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"
(23 marzo 2016)**

di Simone Pajno

SOMMARIO: 1. Il problema: la sorte del sistema delle conferenze e dei meccanismi di leale collaborazione a seguito della trasformazione del Senato in "camera delle autonomie" – 2. Le vicende della leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, e l'esigenza frustrata di una sede "a monte" di collaborazione "sistemica" – 3. Gli obiettivi dichiarati della riforma costituzionale, e ciò che ostacola il loro raggiungimento – 4. L'incerta sorte dei paradigmi collaborativi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale – 5. Il paradosso del nuovo Senato, ovvero di come l'istituzione della rappresentanza territoriale rischia di condannare la rappresentanza degli interessi territoriali – 6. Una via d'uscita per il Senato: il suo limite sarà la sua forza – 7. La strutturazione del legame con le conferenze orizzontali.

1. Il problema: la sorte del sistema delle conferenze e dei meccanismi di leale collaborazione a seguito della trasformazione del Senato in "camera delle autonomie"

Signor Presidente, è mio desiderio, innanzi tutto, ringraziare per l'invito a prendere parte a questa audizione. Spero di poter offrire un contributo utile all'approfondimento dei temi oggetto dei quesiti.

L'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione concerne la sorte delle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle conferenze", a seguito della possibile entrata in vigore della legge di riforma della Costituzione di recente approvata dalle Camere. Si tratta di una questione di grande importanza. Basti pensare che, in caso di conclusione con esito positivo dell'*iter* della riforma costituzionale, il nostro sistema costituzionale conoscerebbe: *i*) una rappresentanza politica *nazionale* affidata ai deputati, nella quale trovano forma i processi di unificazione politica generale; *ii*) una rappresentanza politica *regionale*, che caratterizzerebbe le istituzioni territoriali, nella quale trovano corpo i processi di unificazione politica di livello, appunto, regionale; *iii*) una rappresentanza del sistema autonomistico complessivamente inteso, affidata invece all'Assemblea-Senato.

Tale quadro spinge inevitabilmente a chiedersi quale futuro possa avere sia il sistema delle conferenze, chiamato a svolgere una funzione rappresentativa funzionalmente analoga a quella *sub iii*), ma caratterizzato da struttura e modalità di funzionamento significativamente differenti, sia – più in generale – le dinamiche procedurali della leale collaborazione, così come sono state delineate in questi anni dalla giurisprudenza costituzionale, che hanno riguardato non solo il sistema

delle conferenze, ma anche l'interlocuzione con le singole Regioni interessate dagli atti e dai procedimenti statali di volta in volta considerati (sul punto si veda, tra gli altri, Agosta 2008).

Per rispondere a tali quesiti, a mio modo di vedere, è necessario fare un passo indietro, richiamando per sommi capi i percorsi e gli approdi della giurisprudenza costituzionale sul tema, e cercando altresì di mettere a fuoco le esigenze cui tale giurisprudenza ha provato a far fronte.

2. Le vicende della leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, e l'esigenza frustrata di una sede "a monte" di collaborazione "sistemica".

È forse possibile dire che il problema istituzionale cui ha provato a dar risposta la Corte costituzionale con la sua giurisprudenza in tema di leale collaborazione ha forma dilemmatica. Da un lato, infatti, non è pensabile che su alcuni temi essenziali per la collettività lo Stato non possa sviluppare politiche unitarie in grado di interessare l'intero territorio nazionale – si pensi, per tutti, alla politica dei trasporti, o alla politica energetica – e dall'altro è a tutti noto che gli interventi che tali politiche comportano possono essere anche molto invasivi nei confronti dei contesti territoriali nei quali puntano ad inserirsi. Pare dunque necessario, da un lato, rendere possibile lo sviluppo di articolate politiche coordinate dal centro sui molti settori strategici non compresi, nel testo vigente, nei settori affidati alla competenza esclusiva dello Stato; e dall'altro predisporre invece strumenti tramite i quali gli altri enti territoriali possano efficacemente interloquire, sia come singoli che come "sistema", con gli organi di quest'ultimo, al fine di calibrare in modo compatibile con le esigenze ed i punti di vista che emergono nei singoli contesti locali gli interventi in questione. Vedremo tra un attimo come la giurisprudenza costituzionale, nella limitatezza dei suoi strumenti, necessariamente casistici e *bottom up*, ha provato a dare risposta a questa esigenza. Naturalmente, *ça va sans dire*, le risposte sono state differenti a seconda delle circostanze, e a seconda, innanzi tutto, della materia di volta in volta interessata e del suo regime giuridico nell'ambito del riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni nel vigente Titolo V.

Scontando una inevitabile semplificazione di percorsi sovente complessi e articolati, è possibile dire che la giurisprudenza costituzionale ha elaborato tre differenti paradigmi per fondare l'obbligo di leale collaborazione, in vario modo e con diversa intensità, a carico dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali (in tema si veda, se si vuole, Pajno 2014, nonché Rivosecchi 2016a). Il primo può essere definito il "paradigma della forte incidenza". In base a tale impostazione, anche nei casi in cui lo Stato esercita una propria competenza esclusiva (come, appunto, nella materia sopra richiamata), ove ciò sia in grado di determinare una "*forte incidenza*" sulle funzioni regionali, si rende costituzionalmente necessario che gli atti sublegislativi tramite i quali questa competenza prende corpo siano posti in essere mediante un procedimento che consenta di acquisire il contributo collaborativo delle Regioni. L'"atto di nascita" del paradigma della "*forte incidenza*" può probabilmente essere indicato nella sent. n. 88 del 2003, concernente i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. A questo paradigma, tuttavia, sono ascrivibili decisioni concernenti vari altri settori, tra cui si

segnala soprattutto la materia della tutela dell'ambiente (sul punto cfr., ad es., la sent. n. 232 del 2009). A fianco dei percorsi appena richiamati deve inoltre essere menzionato il "*paradigma dell'intreccio*", basato sul rilievo secondo il quale vi sono alcune circostanze nelle quali non è affatto semplice individuare a quale materia pertenga una determinata disciplina. Ciò perché in essa sono presenti, si *intrecciano*, aspetti ascrivibili ad una, e aspetti ascrivibili ad un'altra. In tali situazioni, secondo la giurisprudenza costituzionale, si deve far ricorso al criterio di prevalenza, cercando di capire quale delle diverse materie interessate sia, appunto, *prevalente*. Ove questo criterio non soccorra, perché non è possibile individuare una materia prevalente sulle altre, allora il legislatore statale è obbligato a regolare l'esercizio della funzione regolamentare o di quella amministrativa in modo tale da rispettare il principio di leale collaborazione (in tema cfr., ad es., Bin 2009, Parisi 2011 e Cecchetti 2011).

Il più noto, e forse il più importante paradigma collaborativo elaborato dalla giurisprudenza costituzionale è però quello della c.d. "*sussidiarietà legislativa*". Come è risaputo, in base a tale approdo dei giudici di Palazzo della Consulta, lo Stato, nella «*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*» (sent. n. 6 del 2004, par. 7 del *Considerato in diritto*), può istituire, disciplinare e allocare a se stesso una funzione amministrativa in ambiti materiali *diversi* da quelli di cui all'art. 117, secondo comma Cost., solo alla condizione di prevedere, nella fase dell'attuazione amministrativa, la necessità di acquisire l'*intesa* (di tipo c.d. "*forte*") con la Regione specificamente interessata dal singolo intervento, o, nei casi di atti statali a carattere generale, di tipo programmatico, di individuazione di criteri aventi una funzione *lato sensu* regolatoria, da raggiungere nella sede della Conferenza Stato-Regioni (cfr., ad es., le sentt. nn. 285 del 2005, 213 del 2006, 88 del 2007, 63 del 2008, 168 del 2008, 68 del 2009 e 76 del 2009).

Quello brevemente accennato, dunque, è il principale strumento tramite il quale la giurisprudenza costituzionale ha raggiunto l'obiettivo di coniugare la necessità di dotare lo Stato degli strumenti necessari per far valere imprescindibili istanze unitarie anche nelle politiche vertenti su materie differenti da quelle affidate alla sua competenza esclusiva, con l'esigenza di non estromettere la Regione da scelte di prima importanza fortemente incidenti sulla vita della propria collettività territoriale. Si tratta di un meccanismo tramite il quale è possibile intervenire su settori di grande rilievo per l'intero ordinamento, afferenti ad esempio alla politica energetica o alla politica dei trasporti. Si pensi, ad esempio, agli interventi concernenti gli assi ferroviari ad alta velocità, gli assi autostradali, il Mo.Se, l'*Hub* portuale di Trieste e quello di Taranto, il tunnel ferroviario del Brennero, le grandi centrali termoelettriche e le centrali nucleari, nonché – per restare su un tema di strettissima attualità – le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi (in dottrina, tra gli altri, cfr. Scaccia 2009 e Agosta 2008). Può essere opportuno notare, peraltro, come tali tipi di interventi siano stati di recente oggetto di una regolazione normativa unitaria, che li affida con decisione ad un'unica regia statale (cfr., in part., gli artt. 200 ss. del d.lgs. n. 50 del 2016).

Ebbene, per tutti questi e per molti altri casi di grande importanza, il paradigma collaborativo messo a punto dalle sentt. nn. 303 del 2003 e 6 del 2004 individua una opzione di *first best* non immediatamente operante, in quanto bisognosa di un apposito intervento normativo. In assenza di tale intervento – e tuttavia *solo fino alla*

sua realizzazione – i giudici di Palazzo della Consulta indicano una strada di *second best* necessaria, ma anche sufficiente, per assicurare la conformità a Costituzione di leggi che disciplinano la avocazione di funzioni amministrative in materie “regionali”. Si tratta della previsione, che deve essere contenuta nella normativa legislativa *de qua*, della acquisizione di una *intesa* con la singola Regione interessata in occasione dell’esercizio delle funzioni amministrative in questione.

L’intento della Corte è abbastanza trasparente: si consentono allo Stato interventi normativi del genere di cui qui si tratta, ma si subordina la loro attuazione ad un vero e proprio “potere di veto” da parte delle singole Regioni. Non ci vuol molto per evidenziare come, dal punto di vista della politica del diritto, non si tratta di un esito desiderabile: la c.d. sindrome del “NIMBY” – che spinge le comunità territoriali a opporsi con decisione a opere di interesse generale che possono avere effetti pregiudizievoli per i luoghi nei quali sono collocati – è infatti dietro l’angolo (in tema cfr., ad es., D’Amico 2005). La soluzione dell’*intesa forte*, dal punto di vista della politica del diritto, non può infatti essere ritenuta una soluzione pienamente funzionale, perché consegna le strategie politiche nazionali sui settori di volta in volta interessati ai poteri di veto della singola Regione. Come si proverà ad argomentare meglio più avanti, per coniugare l’esigenza di disporre di strumenti in grado di condurre alla elaborazioni di efficaci politiche nazionali su settori nevralgici del nostro vivere associati con quella di non pretermettere il punto di vista delle comunità stanziate sui territori nei quali tali politiche sono destinate ad incidere significativamente, è invece necessario costruire una sede nelle quali gli enti territoriali coordinati in sistema – ed in primo luogo le Regioni – si facciano carico dell’interesse generale, partecipando alla elaborazione di strategie complessive che non si limitino alla mera opposizione di un veto, pur proponendo ovviamente di tale interesse una lettura *territorialmente orientata* conformemente alla loro stessa ragion d’essere.

È bene evidenziare, peraltro, che – nello schema della sent. n. 6 del 2004 – per svincolarsi dalle dinamiche del NIMBY non sarebbe stato necessario portare a termine la pur auspicata “grande riforma” del Senato, cui finalmente oggi si sta mettendo mano. Sarebbe infatti stato sufficiente attuare l’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 e procedere alla integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome. Si sarebbe trattato, per certi versi, di un intervento istituzionale di taglio minimale, ma comunque in grado di produrre effetti sistemici significativi. Si ricordi infatti che, ai sensi del pur sempre ancora vigente art. 11 sopra menzionato, nel caso in cui si proceda alla integrazione della Commissione nel senso sopra richiamato, ove quest’ultima esprima, su un progetto di legge concernente le materie di cui all’art. 117, terzo comma, e 119 Cost., parere contrario o parere favorevole condizionato all’introduzione di specifiche modificazioni, per decidere in difformità da detto parere è necessario che l’Aula deliberi a maggioranza assoluta dei propri componenti.

In sintesi, la sent. n. 6 del 2004 e la giurisprudenza costituzionale che da questa decisione ha tratto spunto sono costruite come un pungolo, un incentivo, nei confronti degli organi titolari dell’indirizzo politico, quantomeno a dare attuazione all’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, al fine di svincolarsi dalle dinamiche del NIMBY e, più in generale, dalla rete di poteri di veto derivante dall’accoglimento del principio dell’*intesa forte*. Ebbene, è noto che tale incentivo, fino ad ora, non ha prodotto effetti di sorta. Ed è forse proprio per questa ragione che, a partire dal 2010, la

giurisprudenza costituzionale ha notevolmente indebolito le pretese collaborative nei confronti della legge statale che avochi al centro funzioni amministrative in materie di competenza regionale: nella giurisprudenza più recente è infatti sempre richiesta la previsione di una intesa con la singola Regione interessata, ma si riconosce che, nel caso in cui non si riesca a pervenire ad un accordo, è possibile disciplinare meccanismi di superamento dello stallo, che possono aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale ove non si risolvano nella previsione della «*drastica preminenza*» dello Stato, ma obblighino le parti a «*reiterate trattative*», magari prevedendo anche forme di controllo della correttezza procedimentale dell'esito raggiunto caratterizzate da sufficiente terzietà (cfr. ad es., sul punto, le sentt. nn. 33 del 2011 e 239 del 2013, nonché, da ultimo, nn. 7 e 142 del 2016).

3. Gli obiettivi dichiarati della riforma costituzionale, e ciò che ostacola il loro raggiungimento.

Cercherò ora di illustrare come intende intervenire, in questo quadro, la riforma costituzionale in discussione, e quali effetti essa possa avere sullo “stato” delle istituzioni della leale collaborazione così come messe a punto dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata.

Quanto alla prima questione, conviene prendere le mosse dalla *Relazione* governativa al disegno di legge costituzionale, che manifesta l'intento di perseguire l'obiettivo di un intervento più efficace dei poteri pubblici nella vita economica e sociale, senza che il riparto della competenza legislativa, troppo squilibrato in favore delle autonomie, possa pregiudicarne il raggiungimento, ed in modo tale da ridurre significativamente il tasso di conflittualità istituzionale che caratterizza il sistema italiano. Al contempo, tuttavia, data l'importanza delle autonomie territoriali nella nostra vita democratica, dovremmo garantire – ed anzi addirittura approfondire – il ruolo delle relative istituzioni nel sistema di adozione delle deliberazioni pubbliche del nostro Paese.

Come sarebbe possibile ottenere simultaneamente il raggiungimento di ambedue gli obiettivi? Secondo la *Relazione* introduttiva sarebbe necessario ripulmare le istituzioni italiane in modo tale da determinare una sorta di *trade-off* tra competenze e partecipazione: dovrebbero da un lato *decretere* le competenze (soprattutto legislative) delle singole Regioni, e dall'altro dovrebbe *incrementarsi* il livello di partecipazione dell'insieme delle Regioni alla adozione delle deliberazioni pubbliche rilevanti per l'intero Paese. Si propone pertanto di riformare la Costituzione con riferimento sia alla distribuzione delle competenze legislative che alla struttura e al ruolo del Senato nel procedimento legislativo, perché, finalmente, si possa compiere quella «*trasformazione delle istituzioni parlamentari*» auspicata come si è visto, anche dalla giurisprudenza costituzionale.

Ora, non pare sia dubbio che, sul versante del riparto tra Stato e Regioni delle competenze legislative, l'esito della riforma *in itinere* sarebbe complessivamente molto penalizzante per le seconde (in tal senso, *ex plurimis*, Scaccia 2014, Ruggeri 2014, Mangiameli 2014), per effetto combinato della rimodulazione delle competenze e della c.d. clausola di supremazia, di cui molto si è già scritto in dottrina. Il problema è allora quello di capire se il ruolo del Senato nel procedimento legislativo riesca, almeno in parte, a riequilibrare tale esito, realizzando quel *trade-off* tra *competenze* e

partecipazione auspicato dalla *Relazione* governativa. Ebbene, senza poter, per ovvie ragioni di spazio, dedicare al tema l'attenzione che invece meriterebbe, è necessario sottolineare come il compito che si profila dinanzi al Senato non sia per nulla agevole, per ragioni legate sia alla sua struttura che alle sue funzioni.

Quanto alla prima, è stato correttamente rilevato come il legame con le istituzioni territoriali di appartenenza sia decisamente debole, ove si consideri che, ai sensi di quelli che potrebbero essere i nuovi artt. 55 e 67 Cost. il Senato sarebbe preposto, nel suo complesso, a rappresentare le autonomie territoriali, *senza però che vi sia alcun vincolo di mandato gravante sui suoi membri*. Il libero mandato rimane infatti intatto nella sua pienezza, non essendo previsto alcuno strumento per legare la posizione espressa da ciascuno di essi all'indirizzo delle istituzioni politiche della Regione da cui provengono, o almeno per rendere *probabile* la corrispondenza della prima al secondo. Si tratta di un difetto particolarmente significativo dell'assetto del "nuovo" Senato, che potrebbe rischiare seriamente di pregiudicarne la funzionalità rispetto ai suoi obiettivi (per una critica del libero mandato dei senatori cfr., tra gli altri, De Vergottini 2014, Ruggeri 2014, Puccini 2014, Salazar 2014, Morelli 2016). Optare per modalità organizzative che consentano di connettere nel modo più certo possibile l'indirizzo politico che si forma nel raccordo Consiglio-Presidente al livello regionale e i senatori espressi dalla Regione considerata parrebbe invece indispensabile al fine di ottenere dalla nuova Camera Alta prestazioni apprezzabili. In primo luogo, si può notare, sono le Regioni che possono impugnare le leggi statali, e che devono darvi attuazione legislativa, di talché una riforma che voglia perseguire l'obiettivo di deflazionare il contenzioso costituzionale e rendere maggiormente coerente la legislazione regionale con quella statale non può sottovalutare l'importanza di rinsaldare tale legame. Più in generale, occorre richiamare l'attenzione sulla circostanza secondo la quale la credibilità di una istituzione chiamata a fornire prestazioni rappresentative del sistema autonomistico complessivamente inteso dipende fortemente dalla sua capacità di intercettare efficacemente i processi di unificazione politica che prendono corpo a livello regionale. Ove non vi riuscisse, e anzi ove il nuovo Senato fosse addirittura sconfessato, nelle proprie scelte, dalle posizioni che maturano presso le singole Regioni si minerebbe seriamente tale credibilità. Tale effetto rischierebbe di essere viepiù enfatizzato nell'ipotesi in cui, permanendo l'operatività della Conferenza Stato-Regioni in particolare e del sistema delle Conferenze in generale, nella prassi fosse quest'ultimo a ritagliarsi, più del Senato, il ruolo di sede istituzionale in grado realizzare l'interlocuzione politica tra centro e periferia.

Quanto all'aspetto funzionale, si deve riconoscere che le diverse letture del testo di riforma hanno portato ad aumentare sensibilmente i compiti del Senato, ed in particolare i casi in cui quest'ultimo è titolare di una vera e propria "legislazione condivisa" con la Camera dei deputati. Per capire il disegno istituzionale che stiamo abbozzando in questi mesi sia effettivamente in grado di rispondere alle aspettative che in essa si ripongono è necessario abbandonare una mera logica quantitativa, soffermandosi sui settori nei quali tale legislazione bicamerale sarà chiamata ad esplicarsi. Al riguardo non si può non notare come, se la riforma entrasse definitivamente in vigore, dovrebbero essere approvate tramite il procedimento legislativo paritario le leggi costituzionali e di revisione costituzionale nonché alcune leggi che possiamo qualificare "di sistema", come quelle volte a regolare i *referendum* popolari, lo statuto delle minoranze linguistiche, o la ineleggibilità e incompatibilità

dei senatori, nonché altre leggi destinate a disegnare alcune tra le caratteristiche essenziali del sistema delle autonomie territoriali. Certamente non si tratta di settori di scarsa importanza. Tuttavia è necessario segnalare come la competenza della legge bicamerale paritaria sarebbe limitata essenzialmente al *quadro istituzionale* nel quale dovrebbe svilupparsi la autonomia degli enti territoriali, mentre il *concreto svolgersi* di quest'ultima risulterà soggetto ai limiti stabiliti in modo tendenzialmente unilaterale dalla Camera dei deputati tramite gli altri procedimenti legislativi. La gestione ordinaria delle politiche pubbliche – comprese quelle in grado di incidere profondamente sugli interessi e le funzioni regionali e locali, nonché quelle finanziarie – verrebbe dunque attribuita in linea di massima alla legislazione monocamerale, senza che al Senato sia garantito alcun altro ruolo che quello di portare all'attenzione dell'opinione pubblica le istanze provenienti dai territori, poiché certamente non lo si potrebbe ritenere a pieno titolo *coinvolto* nella elaborazione delle politiche del centro.

4. L'incerta sorte dei paradigmi collaborativi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale.

Il secondo tassello che deve essere messo a fuoco per ottenere una visione prospettica di quello che potrebbe essere l'assetto delle relazioni tra centro e periferia nel nuovo assetto costituzionale riguarda la sorte dei paradigmi collaborativi messi a punto dalla giurisprudenza costituzionale su cui più sopra ci si è soffermati. Al riguardo è però necessario distinguere.

Come è già stato evidenziato in dottrina (Rivosecchi 2016a), il "paradigma dell'intreccio" e quello della "forte incidenza" hanno le carte in regola, dal punto di vista strettamente giuridico, per essere riproposti anche successivamente all'entrata in vigore della riforma costituzionale. Non c'è infatti ragione di pensare che anche in futuro non ci saranno casi di discipline statali collocate all'intreccio di materie diverse, e che taluni di questi casi non potranno essere risolti con il criterio della prevalenza. Anzi, ove si consideri che a molte delle materie riconosciute alla competenza esclusiva statale limitatamente alle "disposizioni generali e comuni" corrisponde una materia *esplicitamente* attribuita alla competenza regionale (in tema cfr. Gianfrancesco 2014a e Rivosecchi 2014), pare addirittura probabile che accada quanto appena accennato. Ebbene, in tutti questi casi si dovrebbe dunque continuare ritenere che la legislazione statale che voglia superare indenne il giudizio di costituzionalità dovrà predisporre adeguati procedimenti collaborativi per la propria attuazione. Quanto ai casi di norme adottate dallo Stato nell'ambito di materie affidate alla propria competenza che siano in grado di determinare una "forte incidenza" su funzioni regionali, essi paiono addirittura destinati ad aumentare, ove si considerino da un lato il "peso" che – ad esempio – gli interventi statali concernenti le infrastrutture strategiche e le grandi reti di trasporto e di navigazione, i porti e aeroporti civili di interesse nazionale, sono in grado di esercitare sulle politiche regionali, e dall'altro la permanenza nell'ordinamento costituzionale del principio di sussidiarietà quale criterio di distribuzione delle funzioni amministrative (in tema cfr., ad es., Rivosecchi 2016b): ciò che renderà quantomeno plausibile l'ipotesi secondo la quale le norme statali dettate in virtù dei titoli di legittimazione sopra richiamati, e le funzioni amministrative eventualmente avocate dallo Stato nei medesimi ambiti,

saranno in grado di incidere su funzioni che, in base all'art. 118 Cost., dovrebbero altrimenti essere allocate al livello regionale, o che comunque permarranno a tale livello.

Se tutto ciò è vero, non si può però nascondere che, a livello pratico, le cose potrebbero essere molto differenti, poiché, con il nuovo procedimento legislativo, le Regioni che impugnano nella sede del giudizio in via principale l'atto legislativo statale non saranno più le prime istituzioni deputate alla rappresentanza degli interessi territoriali in grado di interloquire formalmente sui temi che vengono di volta in volta in considerazione. Prima del loro (possibile) intervento ci sarà quello (anch'esso meramente potenziale, nella maggior parte dei casi) del Senato. E non è difficile prevedere che le pretese di leale collaborazione veicolate dai ricorsi regionali saranno dotate di minor forza di convincimento, se non di minor credibilità, quando ciò avverrà a valle di un procedimento legislativo in cui l'organo deputato istituzionalmente a farsi portatore della *visione territorialmente orientata dell'interesse generale* non abbia avuto nulla da rilevare in tal senso, ma anzi abbia magari offerto il suo fattivo contributo per la definizione del testo normativo successivamente impugnato. In sintesi, ad oggi, le prime istituzioni rappresentative di interessi territoriali in grado di esprimere il loro punto di vista sulle leggi statali sono le Regioni nella sede della loro possibile impugnazione nel giudizio principale. Domani, a seguito della riforma costituzionale, prima e a prescindere da tale eventualità sarà il Senato a poter intervenire, addirittura nell'ambito dello stesso procedimento di formazione della legge, sia pure con un ruolo certamente subalterno rispetto a quello della Camera: è dunque possibile ritenere che i sempre possibili ricorsi regionali perderanno di forza argomentativa, ove non siano stati preceduti da un intervento senatoriale orientato nel medesimo senso. L'effetto che la riforma del Senato potrà avere, da questo punto di vista, sarà quello di *depotenziare*, nella loro pratica applicazione giurisprudenziale, paradigmi collaborativi comunque spendibili dal punto di vista puramente giuridico.

Differenti sono invece le considerazioni che è possibile proporre per il paradigma della c.d. "sussidiarietà legislativa", che pare destinato inesorabilmente a tramontare, per le ragioni che possono essere sintetizzate come segue.

I. In primo luogo deve essere osservato che la riforma costituzionale Renzi-Boschi sana – al netto di qualunque giudizio sulla effettiva idoneità degli strumenti predisposti al fine di soddisfare le esigenze sopra richiamate – quella *«perdurante assenza»* della trasformazione delle istituzioni parlamentari indicata dalla giurisprudenza costituzionale come presupposto per la necessaria previsione dell'intesa forte da parte delle leggi che avocassero funzioni amministrative in materie di competenza regionale. Proprio restando nell'ambito del paradigma della sussidiarietà legislativa, dunque, stando alla giurisprudenza costituzionale sopra illustrata, verrebbe meno la necessità di prevedere quelle intense forme collaborative che ad oggi la legge statale deve contenere per superare il vaglio di legittimità costituzionale.

II. In secondo luogo, non si può non ricordare in questa sede che quello che potrebbe essere il futuro art. 117, quarto comma, Cost., prevede la possibilità, per la legge statale, di intervenire *«in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale»*. Non va dimenticato, al riguardo, che il titolo di legittimazione imperniato sull'interesse nazionale rinvia ad un *giudizio*

politico sulla sussistenza di fenomeni di interesse ultraregionale del quale, al più, si potrà sindacare la non manifesta irragionevolezza (cfr., per tutti, D'Atena 1973 e Gianfrancesco 2014b). Tramite la utilizzazione della "clausola di supremazia", dunque, lo Stato potrà operare il "ritaglio" in proprio favore del riparto della competenza legislativa stabilita dal medesimo art. 117 Cost., con limiti quasi impalpabili, e soprattutto *ben al di là* di quanto ad oggi sia possibile fare per mezzo dell'istituto della c.d. "avocazione in sussidiarietà" su cui ci si è soffermati più sopra.

III. Infine, si deve prendere atto la maggior parte dei settori in cui, in questi anni, ha avuto modo di dispiegare i suoi effetti il paradigma della sussidiarietà legislativa, obbligando lo Stato ad una interlocuzione penetrante con le Regioni interessate dagli interventi progettati al centro, risultano affidati, nel riparto delle funzioni legislative delineato dalla riforma costituzionale, alla competenza esclusiva dello Stato. Le materie oggetto dei più importanti interventi in sussidiarietà legislativa, infatti, vanno individuate in quelle concernenti il «governo del territorio», la «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», le «grandi reti di trasporto e di navigazione», i «porti e aeroporti civili», nonché nella materia dell'«ordinamento della comunicazione» (per un approfondimento del tema si veda, se si vuole, Pajno 2015). È agevole rendersi conto che tali interventi, una volta entrata in vigore la riforma costituzionale Renzi-Boschi, sarebbero senz'altro affidati alla competenza esclusiva dello Stato, solo in alcuni casi mitigata dalla presenza di "clausole di co-legislazione" che aprono alla normazione regionale, come quella, la già ampiamente dibattuta, che legittima l'intervento legislativo del centro alle sole "disposizioni generali e comuni" (su tale clausola di co-legislazione si vedano, tra gli altri, Rivosecchi 2014, Gianfrancesco 2014a, Salazar 2014, Salvago 2015, Bignami 2016 e Scaccia 2016).

5. Il paradosso del nuovo Senato, ovvero di come l'istituzione della rappresentanza territoriale rischia di condannare il punto di vista dei territori.

L'esito del percorso sin qui richiamato sembra paradossale. La "grande riforma", finalmente, è a un passo: la tanto auspicata "trasformazione delle nostre istituzioni parlamentari e dei relativi procedimenti legislativi", infatti, è pronta a prendere corpo, seppure non tramite la via per certi versi "minimale" dell'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, bensì per la "strada maestra" della riforma del Senato.

Nonostante ciò la rappresentanza territoriale appare, a prima vista, in un *cul de sac*. Da un lato le riforme *in fieri* minacciano di pregiudicare, in fatto o in diritto, le dinamiche tramite le quali essa ha preso forma sin qui, per il tramite della giurisprudenza costituzionale e della prassi incentrata sul sistema delle conferenze: forma certo non soddisfacente, ma comunque dotata di un certo equilibrio. Come si è visto, il paradigma della forte incidenza e quello dell'intreccio dovrebbero teoricamente essere riproposti anche nel nuovo assetto costituzionale, ma non è implausibile, per le ragioni prima illustrate, l'ipotesi secondo la quale la giurisprudenza costituzionale sarà molto più restia a farvi ricorso mentre il paradigma collaborativo della c.d. sussidiarietà legislativa, dovrà quasi sicuramente essere dismesso. Certamente un significativo elemento di continuità rispetto al diritto

costituzionale fino ad oggi vigente sarà rappresentato dalla perdurante presenza del principio di sussidiarietà quale criterio-guida della allocazione delle funzioni amministrative. Non sembra tuttavia probabile che tale elemento possa in qualche modo arrestare il moto centralizzatore che la riforma in discussione pare destinata a generare. Di tale norma, pur in un contesto decisamente favorevole all'autonomia come quello della legge costituzionale n. 3 del 2001, solo molto raramente i giudici di Palazzo della Consulta hanno ritenuto di poter far uso per sanzionare la illegittimità costituzionale di leggi di allocazione, vuoi per la difficoltà di rendere giustiziabile un principio giuridico spesso sfuggente come quello di sussidiarietà, vuoi per altre ragioni (in tema cfr., ad es., Armanno 2010, nonché, più di recente, Rivosecchi 2016b). Se è così, pare francamente difficile aspettarsi dalla futura applicazione di questa disposizione una efficace tutela delle ragioni dell'autonomia nel nostro ordinamento costituzionale.

La tutela di queste ragioni – e così andiamo al punto – dovrebbe invece essere affidata al nuovo Senato della Repubblica. Tale istituzione, tuttavia, così come delineata dal testo di riforma costituzionale, per struttura e per funzioni non solo non sembra in grado di svolgere adeguatamente il suo compito, essendo priva di idonei incentivi a garantire l'emersione della rappresentanza territoriale (in tema cfr. Lupo 2016 e Rivosecchi 2016a), ma con la sua sola presenza rischia anzi di determinare, paradossalmente, un saldo negativo nel bilancio del peso degli interessi territoriali nella adozione delle deliberazioni pubbliche. La ricentralizzazione delle competenze legislative e il forte indebolimento dei paradigmi collaborativi di matrice giurisprudenziale sopra richiamati, infatti, non paiono adeguatamente compensati dalle deboli "funzioni di raccordo" affidate alla nuova Assemblea. Basti pensare, al riguardo, che il disposto dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, considerata dalla sent. n. 6 del 2004, come si è visto, l'ipotesi "minimale" di partecipazione degli enti territoriali alla adozione delle deliberazioni legislative centrali che le riguardano, era frutto di una scelta più coraggiosa ed efficace di quella che caratterizza la riforma costituzionale *in itinere*. Si pensi infatti che quella disposizione, pur non sciogliendo il nodo delle modalità di individuazione dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome (né, peraltro, di quelli degli enti locali), pare in modo abbastanza inequivoco far riferimento a modalità di designazione istituzionale, che comunque candidano ad un ruolo protagonista le Giunta e i Consigli regionali (cfr., sul punto, Bifulco 2007). Se dal punto di vista strutturale la Commissione integrata parrebbe dunque maggiormente idonea del nuovo Senato ad esprimere autorevolmente l'indirizzo politico che matura al livello regionale, dal punto di vista funzionale si è già ricordata la sua incidenza sul procedimento legislativo, consistente, come si è visto, nell'obbligare l'assemblea alla adozione di deliberazioni a maggioranza assoluta per superare la posizione della commissione integrata nell'ambito delle materie di cui all'art. 117, terzo comma, e 119 Cost. Non pare peregrino affermare che un simile meccanismo sembra consentire al punto di vista che matura presso le istituzioni territoriali di incidere maggiormente sulla gestione ordinaria delle politiche pubbliche di maggior interesse per i territori rispetto a quanto non sarà in grado di fare il nuovo Senato.

6. Una via d'uscita per il Senato: il suo limite sarà la sua forza.

Giunto a questo punto del percorso, è naturale porsi una domanda. Il vicolo cieco in cui pare confinata la rappresentanza territoriale dalla riforma costituzionale è davvero senza uscita? Oppure è possibile muoversi "all'interno" di quello che probabilmente sarà il nuovo testo costituzionale, provando a recuperarne le sorti? La risposta a questa domanda da un lato evoca direttamente la questione della posizione del sistema delle conferenze nel sistema che verrà, mentre dall'altro dipende parecchio da come si intenderà il ruolo e il compito di senatore della Repubblica.

Il punto può essere illustrato esponendolo in forma dilemmatica, nella maniera che segue. Vogliamo che i senatori mantengano, in virtù del libero mandato, un significativo spazio di manovra individuale, aumentando anzi considerevolmente quello di cui godono oggi, in virtù del venir meno del rapporto di fiducia, e però nel contesto di una istituzione sensibilmente depotenziata e forse anche marginalizzata? Ovvero preferiamo che i senatori rinuncino a porzioni significative di questo margine di manovra, accettando *nei fatti* la limitazione di quella libertà di mandato che giuridicamente rimane intangibile, ma nell'ambito di una istituzione in grado di rappresentare quell'autorevole luogo di mediazione tra centro e periferia che il suo nome la chiama ad essere? Insomma, o si potenziano i senatori, o si potenzia il Senato. A questa alternativa non c'è via d'uscita. È dunque possibile affermare, in relazione al Senato, che *il suo limite sarà la sua forza*.

Il punto è cruciale. La nuova Assemblea di Palazzo Madama sarà chiamata, dal futuro art. 55 Cost., a "rappresentare le istituzioni territoriali". Tuttavia non basterà tale disposizione normativa a far sì che questa funzione sia autorevolmente svolta dai senatori che verranno. I "galloni" della rappresentanza territoriale andranno guadagnati sul campo. Come già si accennava all'inizio di questo contributo, il nuovo Senato dovrà infatti svolgere la sua funzione rappresentativa a fianco di un gran numero di istituzioni in grado di sconfessare ogni giorno il suo operato, o quanto meno di metterlo alla prova: il riferimento è, innanzi tutto, alle istituzioni politiche regionali (senza dimenticare, ovviamente, gli enti territoriali minori...). Da questo punto di vista appare evidente che la autorevolezza dell'Assemblea che opererà a Palazzo Madama dipenderà in gran parte dalla capacità di esprimere con sufficiente affidabilità il punto di vista che matura presso la maggioranza delle istituzioni regionali. Perché, ad esempio, nell'ambito delle materie sottratte alla legislazione condivisa la Camera dei deputati ed il Governo dovrebbero avere interesse a recepire le indicazioni derivanti da un *recall* effettuato dal Senato, se in tal modo non si riuscisse ad evitare un significativo numero di ricorsi regionali volti a contestare la legittimità costituzionale della legge, e se ciò non agevolasse l'attuazione regionale delle politiche stabilite a livello statale?

Il rischio principale che corre il nuovo Senato, dunque, è quello di essere smentito nella sua funzione rappresentativa. E tale rischio, peraltro, può manifestarsi non soltanto in relazione all'attività dei singoli enti territoriali, ma anche e forse soprattutto a causa dell'attività delle loro forme di aggregazione istituzionale. Risulta chiaro, dunque, che ad essere chiamate in causa sono soprattutto le conferenze, sia verticali che orizzontali. La questione della "sopravvivenza" del sistema delle conferenze, dunque, si intreccia fortemente con quella del nuovo Senato, prescindendo peraltro almeno in parte dalla possibilità di eliminare normativamente tali istituzioni. Ciò in quanto, ove il sistema degli enti territoriali, ed in particolare le

Regioni e le Province autonome, non si sentisse adeguatamente rappresentato, potrebbe comunque proseguire ed anche irrobustire l'esperienza della Conferenza delle Regioni (su cui cfr. Carpani 2006) e più in generale quello delle c.d. conferenze orizzontali. Il rischio da prevenire dunque è quello della strutturazione di una rappresentanza del sistema delle autonomie territoriali (o anche solo di quelle maggiori) che si sovrapponga al Senato, conquistandosi sul campo quella autorevolezza che potrebbe sfuggire a quest'ultimo.

Sul punto è stato osservato che «nulla osterebbe a perpetuare il “sistema delle Conferenze”» anche successivamente all'entrata in vigore della riforma costituzionale, «ai fini di una più compiuta realizzazione del principio cooperativo» (Rivosecchi 2016a; si veda anche Morelli 2016), richiamandosi al riguardo anche l'esperienza comparata, nella quale – come ha efficacemente messo in luce la dottrina – i meccanismi di raccordo intergovernativo hanno sovente assunto precidendo dal tipo di “seconda camera” con il quale erano chiamati a convivere. (Bifulco 2006). Si tratta di osservazioni senza dubbio condivisibili. Al riguardo si può però notare che, ove i raccordi intergovernativi convivano con una seconda camera territorialmente caratterizzata, così come possono operare sintonicamente rispetto a quest'ultima possono anche sviluppare percorsi differenti. E – soprattutto quando ciò accade con riferimento ad una assemblea caratterizzata da un debole legame con le istituzioni locali – ciò può portare all'indebolimento dell'unica sede istituzionalmente deputata alla rappresentanza territoriale, che è anche la sola a disporre di una posizione costituzionalmente garantita. È stato convincentemente osservato, del resto, che gli esempi comparati mostrino chiaramente come «la dispersione delle sedi cooperative non paga», rischiando anzi di ostacolare «il processo di identificazione istituzionale dei territori con un determinato organo» ed «il rafforzamento di quest'ultimo innanzi al centro» (Ruggiu 2006).

Per scongiurare il rischio appena illustrato pare dunque opportuno legare il più possibile l'attività dei senatori al sistema delle conferenze orizzontali (si riferisce invece alle conferenze verticali l'analoga proposta già prospettata da Lupo 2016). Vedremo tra un attimo *come* ottenere tale strutturazione e quali aspetti del sistema delle conferenze dovrebbero essere privilegiati. Il punto da mettere subito in luce, invece, è il seguente. Strutturare il legame con le conferenze vuol dire, innanzi tutto, farsi guidare da queste ultime nella elaborazione di posizioni politiche, nella selezione delle priorità e, più in generale, nella definizione della visione territorialmente orientata dell'interesse generale che compete innanzi tutto al Senato.

7. La strutturazione del legame con le conferenze orizzontali.

Ove si accogliesse la prospettiva sopra richiamata, naturalmente, il primo problema da affrontare sarebbe quello della individuazione delle *modalità* della strutturazione di tale legame. Al riguardo è possibile ritenere che una soluzione di *first best* potrebbe realizzarsi tramite il vero e proprio *incardinamento* della Conferenza presso il Senato. Tale Conferenza potrebbe poi essere modulata, nella sua organizzazione, in una sessione plenaria affiancata da una sessione regionale ed una sessione concernente le autonomie locali (a parte, ovviamente, la collocazione istituzionale “all'interno” del Senato, in tale direzione va la proposta di Ruggiu 2016).

Da un punto di vista funzionale la soluzione più coerente con l'assetto sopra accennato sarebbe quella di dotare la Conferenza territoriale collocata all'interno del Senato di due differenti fasci di funzioni. In primo luogo, ovviamente, dovrebbero essere modulate le sue relazioni con i lavori di quest'ultimo, conferendo alla Conferenza la possibilità di dialogare assiduamente con l'Assemblea di Palazzo Madama e le commissioni che si troveranno ad operare al suo interno. Gli strumenti tramite i quali questa interlocuzione potrebbe avvenire, evidentemente, sono tutti da definire. A titolo meramente esemplificativo, tuttavia, è possibile suggerire la possibilità di chiedere un *recall* da parte del Senato nei confronti di un testo normativo approvato dalla Camera dei deputati, la possibilità di richiedere la calendarizzazione di un provvedimento, o comunque di esprimere delle priorità nell'ordine dei lavori, ovvero, ancora, la possibilità di esprimere posizioni politiche su provvedimenti che dovranno essere esaminati dal Senato.

In secondo luogo, la Conferenza "orizzontale" collocata nell'ambito della struttura senatoriale dovrebbe "ereditare" il ruolo che, ad oggi, la legge (e la giurisprudenza costituzionale) assegna alle conferenze "verticali" istituite presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Non si pensi che lo spostamento della competenza a fornire "pareri" e "intese" da conferenze "verticali" a conferenze "orizzontali" rappresenterebbe un tradimento della *ratio* delle norme che li prevedono, o comunque una trasformazione della funzione che si esprime mediante tali atti. Come è stato efficacemente notato con specifico riguardo alla Conferenza Stato-Regioni infatti, nonostante la legge attribuisca questi ultimi ad un organo di raccordo tra centro e periferia «il loro contenuto è espressione non già delle sue due componenti, ma dei Presidenti delle regioni»: la composizione formalmente "mista" nasconde dunque una realtà puramente territoriale (Carpani 2006). Da ciò la conseguenza secondo la quale la "ricollocazione" delle funzioni in questione dalle conferenze verticali a quelle orizzontali, lungi dal "tradirne" la *ratio* originaria consentirebbe l'emersione della loro reale essenza.

È mio convincimento che, ove si scegliesse di percorrere la strada sopra accennata, si otterrebbero numerosi vantaggi.

I. In primo luogo, le posizioni espresse dal Senato, innanzi tutto, deriverebbero da un percorso politico che vedrebbe protagoniste le autonomie territoriali che il primo è chiamato a rappresentare: il che, evidentemente, le renderebbe molto più autorevoli. Un Senato in grado di manifestare il punto di vista *autentico* del sistema delle istituzioni politiche regionali è del resto un interlocutore politico molto più affidabile e interessante per il Governo e la sua maggioranza, poiché la acquisizione del suo consenso rappresenterebbe senz'altro un buon viatico per evitare (il più possibile) impugnazioni da parte delle Regioni.

II. La strada accennata rappresenterebbe inoltre una efficace attuazione della generica previsione dell'art. 55 Cost., secondo cui il Senato è chiamato ad esercitare «la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni». La struttura organizzativa complessa stabilita a Palazzo Madama assumerebbe così una "funzione pivotale", interloquendo con la Camera dei deputati nell'ambito della funzione legislativa e con il Governo in relazione alle funzioni che al medesimo competono. Ovviamente alla prima mostrerebbe il proprio volto "assembleare", mentre al secondo quello "intergovernativo": ma sarebbe comunque assicurata la coerenza dell'operato dell'uno e dell'altro (sulla poliedricità della "funzione di

raccordo”, e sulla sua capacità di proiettarsi sia in relazione all’attività legislativa che a quella governativa, cfr. Morelli 2016).

III. Ancora, accogliere una “conferenza territoriale” nell’ambito della struttura senatoriale rappresenterebbe un modo per far fronte a quella che la dottrina che più ha studiato il tema ha individuato come una delle debolezze dell’attuale sistema delle conferenze: ossia la circostanza secondo la quale la collocazione di queste ultime presso la Presidenza del Consiglio dei ministri condanna la rappresentanza territoriale ad una strutturale minorità nei confronti del Governo in generale e di quest’ultima in particolare, con significativi riflessi anche su temi importanti quali quello della fissazione dell’ordine del giorno e del calendario dei lavori (Ruggiu 2006)

IV. C’è inoltre un ulteriore aspetto da non sottovalutare. La soluzione accennata consentirebbe anche di dotare la Conferenza di un personale apposito, anche di provenienza regionale, in modo non dissimile quanto accade, ad oggi, per la Conferenza Stato-Regioni istituita presso la Presidenza del Consiglio (cfr. sul punto Carpani 2006). La presenza di un adeguato personale tecnico, e la strutturazione di un legame con le Regioni anche per il tramite di questo personale, consentirebbe al Senato di esprimere posizioni maturate anche seguito delle necessarie istruttorie su realtà ed esigenze che altrimenti conoscerebbe con molta più difficoltà. Si tratta di un punto importante, che merita di essere evidenziato. Per rappresentare le esigenze delle autonomie territoriali è assolutamente necessario conoscere gli ordinamenti di questi ultimi, nonché le esperienze legislative e amministrative che li contraddistinguono. In assenza di tale *background* conoscitivo, per il Senato il rischio di non riuscire ad esercitare adeguatamente la funzione che le nuove norme costituzionali gli assegnano sarebbe alto. Quello accennato sarebbe dunque anche un modo per colmare, almeno in parte, il gap informativo che altrimenti l’assemblea di Palazzo Madama scontrerebbe nei confronti del governo e della sua maggioranza, i quali invece disporrebbero del solido supporto delle strutture ministeriali.

V. Infine, anche le Regioni avrebbero molto da guadagnare, anche rispetto a quel che accade nel regime attuale, poiché otterrebbero la possibilità di veicolare le proprie posizioni politiche direttamente nell’ambito dei procedimenti legislativi, anziché nell’ambito dell’attuazione amministrativa delle scelte operate in questi ultimi, come avviene oggi per il tramite delle conferenze, eccettuati i casi in cui queste ultime devono intervenire, in virtù di un apposito criterio direttivo della legge di delega, nell’ambito dei procedimenti di delegazione legislativa.

Per percorrere con decisione e coerenza la strada ora accennata sarebbe necessario, evidentemente, il ricorso allo strumento di una ulteriore legge di revisione costituzionale. Si tratterebbe, infatti, di una scelta che, senza stravolgerla, opererebbe in parziale controtendenza rispetto a quelle effettuate con la riforma costituzionale in *itinere*, sanandone, a mio avviso, quello che è il principale difetto, ovvero la scarsa connessione del Senato con l’indirizzo politico che matura presso le istituzioni territoriali in generale, e regionali in particolare. D’altra parte, come già accennato, in tal modo si riuscirebbe a “prendere sul serio” lo svolgimento della “funzione di raccordo” che il nuovo art. 55 affida al Senato, e la stessa funzione di “rappresentanza delle istituzioni territoriali” avrebbe maggiori *chances* di essere esercitata efficacemente.

Si tratta, certamente, di un esito non probabile nella presente situazione politica e costituzionale, il che avvicina lo scenario sommariamente abbozzato più ad un modello ideale da perseguire che ad una concreta proposta operativa. Se si fosse

convinti della utilità di andare nella direzione più sopra illustrata, tuttavia, qualche passo sarebbe alla portata. Non mi riferisco tanto alla inclusione di diritto dei Presidenti nel Senato, che, come ha osservato la dottrina, sembra un obiettivo non perseguibile agevolmente dal legislatore statale (Rivosecchi 2016a, Morelli 2016), quanto ad una accorta utilizzazione dello strumento del regolamento del Senato. Ciò non soltanto al fine di favorire il più possibile l'emersione della rappresentanza dei territori al suo interno, come già auspicato in dottrina (Lupo 2016, Rivosecchi 2016a), ma anche per avvicinarsi il più possibile al modello organizzativo sopra descritto compatibilmente con i vincoli che le norme costituzionale venturose imporrebbero. A questo fine bisognerebbe valorizzare la possibilità, per le norme regolamentari, di eccedere l'ambito soggettivo dei componenti dell'assemblea già ampiamente sfruttata soprattutto in relazione al Governo, nonché la loro possibile rilevanza esterna, riconosciuta ormai da tempo in dottrina.

In tale ottica, ad esempio, si potrebbero lasciare inalterate le previsioni legislative concernenti le Conferenze verticali, e prevedere, tramite il regolamento del Senato, la stabile interlocuzione di quest'ultimo con i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome riuniti in un organo collegiale appositamente istituito, che corrisponderebbe sostanzialmente alla attuale Conferenza delle Regioni. A tale organo il regolamento potrebbe affidare funzioni di stabile interlocuzione con l'Assemblea e le commissioni permanenti, al fine di perseguire l'obiettivo di saldare il più possibile l'indirizzo del Senato con quello delle istituzioni regionali. Evidentemente non si può andare molto oltre, soprattutto a causa del libero mandato. Resta dunque sempre in piedi la possibilità che l'aula sconfessi la posizione politica espressa dalla Conferenza: ma ciò accadrebbe a rischio e pericolo di chi lo fa.

Riferimenti bibliografici

- Agosta S. (2008), *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano.
- Armano M. (2010), *Il principio costituzionale di sussidiarietà. I. Premesse teoriche. Modelli operativi. Esperienza dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino.
- Bifulco R. (2006), *Il modello italiano delle Conferenze Stato-Autonomie*, in *Le Regioni*, 2006.
- Bifulco R. (2007), *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in A. Manzella, F. Bassanini (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, il Mulino, Bologna.
- Bignami M. (2016), *L'autonomia politica delle Regioni ordinarie e il riparto della funzione legislativa nel disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi*, in *Quest. giust.*, n. 2.
- Bin R. (2009), *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, 2009, 618 ss.
- Cecchetti M. (2011), *La Corte "in cattedra"! Una emblematica "sentenza-trattato" che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame*, in *Le Regioni*, 1064 ss.
- D'Amico G. (2005), *Rifiuti radioattivi nelle Regioni "meno reattive"? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it.
- D'Atena A. (1973), *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 969 ss.
- De Vergottini G. (2014), *Sulla riforma radicale del Senato*, in www.federalismi.it, n. 8.
- Gianfrancesco E. (2014a), *Torniamo a Zanobini (!?)*, in *OsservatorioAIC*.
- Gianfrancesco E. (2014b), *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in www.issirfa.cnr.it/7576,908.html.
- Lupo N. (2016), *La (ancora incerta) natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in www.federalismi.it, n. 4.
- Mangiameli S. (2014), *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, in www.issirfa.cnr.it/7492,908.html.
- Morelli A. (2016), *Audizione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"* (23 marzo 2016), in *OsservatorioAIC*.
- Pajno S. (2014), *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (dir.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II., *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, a cura di S. Grassi e M.A. Sandulli, Giuffrè, Milano 2014.
- Pajno S. (2015), *Il peso della mitologia politico-giuridica nelle vicende della revisione costituzionale in itinere*, in *RivistaAIC*.
- Parisi S. (2011), *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 341 ss.
- Puccini G. (2014), *La riforma del bicameralismo in Italia*, in *Astrid Rass.*, n. 6.
- Rivosecchi G. (2014), *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, in www.gruppodipisa.it.

- Rivosecchi G. (2016a), *Audizione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze" (25 febbraio 2016)*, in *OsservatorioAIC*, 10 marzo.
- Rivosecchi G. (2016b), *Sussidiarietà e interesse nazionale nella redistribuzione delle funzioni amministrative*, in www.dirittiregionali.org, n. 2/2016.
- Ruggeri A. (2014), *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *RivistaAIC*, n. 4.
- Ruggiu I. (2006) *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli.
- Salazar C. (2014), *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, in www.issirfa.cnr.it.
- Salvago M. (2015), *Le clausole di "co-legislazione" nel disegno di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche spunto di riflessione*, in www.forumcostituzionale.it.
- Scaccia G. (2009), *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Esi, Napoli.
- Scaccia G. (2014), *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in www.astrid-online.it.
- Scaccia G. (2016), *I tipi di potestà legislativa statale e regionale nel progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Ist. fed.*, n. 2.