

La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale

di Simone Pajno

15 maggio 2017

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. I risultati dell'*indagine conoscitiva* promossa dalla commissione parlamentare per le questioni regionali – 3. Il sistema delle conferenze dopo la sent. n. 251 del 2016 – 4. L'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 – 4.1 *Incentivi giurisprudenziali* – 4.2. *Tentativi falliti* – 4.3. *I nodi da sciogliere* – 4.4 *Alcune proposte* – Bibliografia.

1. Premessa

È ormai quasi un luogo comune che il regionalismo italiano versa in cattive acque. E in effetti è non ci vuol molto a notare come l'efficace perseguimento di molte importanti politiche pubbliche, in Italia, rischi di essere ostacolato dall'effetto combinato dell'articolazione delle competenze legislative ed amministrative, così come disegnata dalla riforma costituzionale del 2001, e dall'assenza di sedi istituzionali di collaborazione tra i diversi livelli di governo in grado di assicurare una condivisione sistemica almeno degli architravi di tali politiche. Il quadro scolpito nel testo costituzionale, infatti, rende sovente irrealizzabili politiche pubbliche di respiro nazionale senza attingere alle competenze legislative regionali, o comunque senza incidere profondamente sulle funzioni costituzionalmente attribuite agli enti territoriali sub-statali. Come è noto, la legge cost. n. 3 del 2001 prevedeva (ed in effetti continua a prevedere...) uno strumento volto a "innestare" il punto di vista delle autonomie territoriali nelle dinamiche del procedimento legislativo. In base al suo art. 11, infatti, ove si proceda ad integrare la Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti di queste ultime, un eventuale parere contrario (o favorevole condizionato alla introduzione di specifiche modificazioni) espresso dalla Commissione obbligherebbe l'Assemblea di ciascuna Camera al voto a maggioranza assoluta per superare tale parere. Tale disposizione, tuttavia, non ha fino ad ora avuto alcun seguito.

Come si sa, la *living constitution* è andata ben oltre le previsioni delle disposizioni costituzionali, e l'opera pretoria dei giudici di Palazzo della Consulta ha tentato in vario modo di far fronte ai problemi accennati, tanto che – pur a prezzo di un contenzioso parecchio intenso e di non poca incertezza normativa – è possibile affermare che lo Stato dispone degli strumenti per intervenire pressoché in tutti i settori materiali strategici. A questo fine la Corte costituzionale ha infatti elaborato più di una strategia, che ha visto sovente quale protagonista principale il sistema delle Conferenze, in una delle sue possibili declinazioni. In estrema sintesi – e a prezzo di qualche inevitabile semplificazione di cui ci si scusa in anticipo – i percorsi battuti dalla Corte a questo fine sono stati i seguenti.

I. Il primo e più noto strumento messo a punto dalla giurisprudenza costituzionale è stato quello che è possibile chiamare il “paradigma della sussidiarietà legislativa”, il cui esordio va rintracciato nella ormai “celebre” sent. n. 303 del 2003¹. 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*»², può istituire, disciplinare e allocare a se stesso una funzione amministrativa anche in ambiti materiali *diversi* da quelli di propria competenza esclusiva. A condizione, però, di prevedere, nella fase dell’attuazione amministrativa, la necessità di acquisire l’*intesa* 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-Regioni³. Nella prima versione di questo paradigma giurisprudenziale – che prende forma tra il 2003 e il 2004 – l’*intesa* in questione è senza dubbio di tipo c.d. “*forte*”: la sua mancanza non può essere in alcun modo superata dallo Stato. Per procedere alla attuazione amministrativa della previsione legislativa è dunque senz’altro necessario il *consenso* della Regione interessata (o della Conferenza).

Il meccanismo della c.d. “sussidiarietà legislativa” è senza dubbio il principale strumento di “flessibilizzazione delle competenze normative” messo a punto dalla giurisprudenza costituzionale. Esso – è bene evidenziarlo – ha coinvolto in questi anni anche interventi di grande rilievo, concernenti, ad esempio, la politica energetica o la politica dei trasporti⁴. Il principale pregio che lo caratterizza è senza dubbio quello di dotare lo Stato di strumenti normativi in grado di perseguire politiche pubbliche in settori importanti quali quelli da ultimo menzionati. Il limite più evidente, invece, è quello del rischio di creare qualcosa di molto simile a un “potere di veto” da parte di chi è chiamato ad esprimere l’*intesa*. Un “potere di veto”, dunque, o della Conferenza o delle singole Regioni interessate dai singoli interventi. Dal punto di vista della politica del diritto quest’ultimo non è certo di un esito desiderabile: la c.d. sindrome del “NIMBY” (*Not In My Back Yard*) – che spinge le comunità territoriali a opporsi con decisione a opere di interesse generale che possono avere effetti pregiudizievole per i luoghi nei quali sono collocati – è infatti dietro l’angolo⁵. In tal modo, dunque, si rischia

¹ In tema cfr., tra gli altri, G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, ESI, 2009, 75 ss.; C. Mainardis, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regione*, in *Le Regioni*, 2011, 455 ss.; M. Mancini, “*Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà*”: *trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, 2014, 27 ss.

² Così la sent. n. 6 del 2004, par. 7 del *Considerato in diritto*.

³ 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.

⁴ 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, o le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi.

⁵ In tema cfr. ad es., da diversi punti di vista, K.E. Portney *Siting Hazardous Waste Treatment Facilities: The NIMBY Syndrome*, New York, Auburn House, 1991; W. A. Fischel, *Why Aere There NIMBY's?*, in *Law and economics*, vol. 77, No. 1 (Feb., 2001), 144 ss.; H. Hermansson, *The Ethics of NIMBY Conflicts*, in *Ethical Theory and Moral Practice*, Vol. 10, No. 1 (Feb., 007), 23 ss. Dal punto di vista giuridico, con specifico riferimento a vicende italiane, cfr. G. D’Amico, *Rifiuti radioattivi nelle*

di consegnare le “chiavi” di strategie politiche nazionali sui settori anche molto importanti e molto complessi ai poteri di veto della singola Regione. Probabilmente è anche per questa ragione che – con il passare del tempo – la giurisprudenza costituzionale ha interpretato in modo via via sempre meno rigoroso il requisito dell’intesa “forte”, ritenendo costituzionalmente legittima la predisposizione di moduli procedurali in grado di far addivenire al superamento del mancato accordo, purché per tale via non si giunga ad una «*drastica preminenza*» della volontà dello Stato⁶. In tal modo, però, si risponde ad un eccesso con un altro eccesso: l’erosione delle competenze regionali è compiuta, e – nonostante l’obbligo di «*reiterate trattative*» nella fase attuativa – lo Stato può predisporre, e infine imporre alle comunità territoriali le politiche che ritiene necessarie anche quando queste incidano fortemente sui territori. Ritorna, (poco) nascosto dal lessico della collaborazione, quella *preminenza* dell’indirizzo politico statale su quello regionale che dava corpo alla clausola dell’interesse nazionale – vera chiave di volte del regionalismo italiano fino alla riforma 2001 – e che quella riforma puntava ad espungere dall’ordinamento costituzionale.

II. La seconda strategia utilizzata dalla Corte percorre le strade – anch’esse ben note – del “paradigma dell’intreccio”. Esso è basato sul rilievo secondo il quale vi sono alcune circostanze in cui è molto difficile individuare a quale materia “appartenga” una certa normativa, poiché in essa sono presenti, si *intrecciano*, aspetti ascrivibili ad una a fianco di aspetti ascrivibili ad un’altra. La giurisprudenza costituzionale ormai consolidata afferma che, in simili situazioni, è necessario innanzi tutto utilizzare il “criterio di prevalenza”, il quale ci spinge a cercare di capire quale delle diverse materie interessate sia, appunto, *prevalente* nel caso concreto, ed in base all’esito di tale giudizio assegnare la competenza. Tale criterio, tuttavia, potrebbe talvolta non riuscire a fornire una risposta definitiva, perché può verificarsi la situazione in cui non è possibile individuare una materia prevalente sulle altre. In tali casi la giurisprudenza costituzionale ci invita a ritenere comunque competente il legislatore statale, ritenendolo tuttavia gravato dall’onere di regolare l’esercizio della funzione regolamentare o di quella amministrativa eventualmente istituite in modo tale da rispettare il principio di leale collaborazione⁷.

III. Il terzo paradigma giurisprudenziale presenta notevoli similitudini con quello appena illustrato, tanto da essere talvolta – anche nelle decisioni della Corte costituzionale – sovrapposto ad esso. Tuttavia presenta caratteri differenti, che meritano una trattazione separata. Si tratta del “paradigma della forte incidenza”, secondo cui ove l’esercizio della funzione legislativa da parte dello Stato – anche in materie di sua competenza esclusiva – sia in grado di determinare una “*forte incidenza*” sulle funzioni

Regioni “meno reattive”? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale (brevi note alla sent. n. 62 del 2005) (31 marzo 2005), in www.forumcostituzionale.it.

⁶ Cfr. sul punto, ad es., le sentt. nn. 33 del 2011 e 239 del 2013, nonché, più di recente, nn. 7 e 142 del 2016.

⁷ In tal senso, si vedano ad es., tra le tante, le sentt. nn. 33 del 2011, 278 del 2010, 339 del 2009, 88 del 2009, 219 del 2005, e 50 del 2005. In tema cfr., tra gli altri, S. Parisi, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, 341 ss., part. 365 ss.; R. Bin, *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, 2009, 618 ss.; M. Cecchetti, *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*, 2011, 1064 ss. Per una critica si veda, se si vuole, S. Pajno, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale, interistituzionale*, in R. Ferrara-M.A. Sandulli (a cura di.), *Trattato di diritto dell’ambiente*, II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell’ambiente* (a cura di S. Grassi e M.A. Sandulli), Milano, Giuffrè, 2014, 403 ss., part. 434 ss.

regionali, si rende costituzionalmente necessario che gli atti sublegislativi di attuazione siano posti in essere mediante un procedimento che consenta di acquisire il contributo collaborativo delle Regioni, singolarmente considerate o tramite la Conferenza⁸.

IV. L'ultima strategia adottata dalla Corte per far fronte al problema sopra evidenziato opera su un altro piano ed è, per certi versi, più grossolana. Si tratta della vistosa e sovente opinabile reinterpretazione in senso estensivo delle competenze legislative statali operata almeno a partire dal 2010. Il tema è ben noto⁹, e qui non è certo necessario ripercorrere analiticamente questa giurisprudenza che si è sviluppata in settori nevralgici quali quelli della «*tutela della concorrenza*», della «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*», dell'«*ordinamento civile*», dei «*livelli essenziali delle prestazioni*» e del «*coordinamento della finanza pubblica*»¹⁰.

Per quanto abbiano consentito di far fronte ad alcuni difetti di funzionamento del sistema istituzionale derivanti dal testo della riforma del 2001, nessuna di queste strategie può essere ritenuta soddisfacente, né singolarmente considerata, né in una valutazione congiunta insieme alle altre. L'ultima – oltre ad essere sovente imperniata su passaggi interpretativi davvero criticabili, dal punto di vista squisitamente giuridico – sacrifica senz'altro le ragioni dell'autonomia a quelle dell'unità, sovente non lasciando alle Regioni alcuno spazio né nella elaborazione, né nella attuazione delle politiche pubbliche coinvolte dalla reinterpretazione dei titoli di intervento. Le altre

⁸ L'esordio di questo modo di ragionare, nella giurisprudenza costituzionale, è individuabile nella sent. n. 88 del 2003, concernente la fissazione, da parte dello Stato, dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito sanitario. La decisione nella quale questo modello argomentativo è utilizzato con maggior convinzione è però probabilmente la n. 232 del 2009 (in tema di «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*») della quale parecchi passaggi meriterebbero una citazione. Al riguardo si vedano, inoltre, le sentt. nn. 134 del 2006, 250 e 251 del 2009, 8 del 2011, 297 del 2012. Una menzione particolare merita al riguardo anche la sent. n. 88 del 2014, che ripropone lo schema logico sopra richiamato in relazione ad importanti determinazioni di finanza pubblica. Per alcuni casi in cui il paradigma della «forte incidenza» è in qualche modo sovrapposto a quello «dell'intreccio» cfr. invece la sent. n. 247 del 2009 e sent. 250 del 2009.

⁹ Uno studio organico – anche se non recentissimo – del fenomeno è contenuto in M. Belletti, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Aracne, Roma, 2012.

¹⁰ Al riguardo si vedano, tra le altre, le sentt. nn. 14 e 272 del 2004, 401 del 2007, 411 del 2008, 169 e 246 del 2009, 152, 247 e 325 del 2010, 150 del 2011, 18, 200 e 299 del 2012, 27, 38 e 65 del 2012, 28 e 49 del 2013 e 41 del 2014, per la «*tutela della concorrenza*»; le sentt. nn. 367 e 378 del 2007; 232, 104, 105, 180, 214 e 232 del 2008; 10, 12, 30, 61, 246 e 272 del 2009, 127 e 325 del 2010, 44, 187 e 236 del 2011, 171 del 2012, 67, 100 e 212 del 2014 per la «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*»; le sentt. nn. 428 del 2004, 324 del 2010, 68, 69, 170 e 320 del 2011, 51 e 289 del 2012, e 130 del 2013 per l'«*ordinamento civile*»; le sentt. nn. 398 e 399 del 2006, 237 del 2009, 10 del 2010, 203 e 207 del 2012, 62 del 2013, 121 del 2014 per i «*livelli essenziali delle prestazioni*»; le sentt. nn. 68, 108, 155 e 182 del 2011, 151, 161, 139, 173, 198 e 262 del 2012, 218 del 2013, 22, 23, 35, 44 e 127 del 2014 per il «*coordinamento della finanza pubblica*».

Con specifico riferimento a tale ultimo titolo competenziale è inoltre di particolare interesse la testimonianza del Presidente della Corte costituzionale Gaetano Silvestri nella *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*. Il Presidente infatti evidenzia come la Corte non sia restata «insensibile al contesto economico-finanziario». Dinanzi alla «notevole forza centripeta derivante dalla necessità delle istituzioni politiche centrali (...) di fronteggiare la grave crisi della finanza pubblica dell'attuale momento storico, con riduzione progressiva dei margini di autonomia finanziaria delle Regioni e degli altri enti autonomi territoriali», la giurisprudenza costituzionale ha infatti adottato numerose «decisioni giustificatrici di interventi incisivi dello Stato sulle leggi di spesa delle Regioni; decisioni fondate sul parametro, contenuto nel terzo comma dell'art. 117 Cost., costituito dai principi fondamentali di «coordinamento della finanza pubblica».

conducono¹¹ a costruire procedimenti di collaborazione – talvolta anche non poco intensi – che però tendenzialmente si sviluppano soprattutto sul versante della *attuazione* – piuttosto che della *elaborazione* – delle politiche, le quali devono dunque essere subite dalle Regioni quand'anche interessino materie di propria competenza e incidono fortemente sui rispettivi territori. Solo la prima versione del “paradigma della sussidiarietà legislativa”, come si è visto, riusciva a sfuggire a questo esito: il prezzo però era quello di consegnare la realizzazione della politica elaborata dallo Stato nel settore considerato dallo Stato ad un secco potere di veto di parte regionale.

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 ragione d'esistenza. L'inadeguatezza delle strade battute sin qui, invece, dipende soprattutto dalla loro inidoneità a coinvolgere le Regioni nella *elaborazione* di politiche pubbliche di respiro nazionale.

Non è certo da oggi che si individua il principale strumento tramite il quale intervenire per far fronte alle difficoltà sopra richiamate nella “messa a punto” di un adeguato sistema di relazioni tra centro e autonomie territoriali, è quello di una profonda revisione del nostro bicameralismo. Mette ben in rilievo il punto, e le ragioni che lo sostengono, un recente contributo di Antonio D'Atena: «se, come negli ordinamenti federali, la seconda Camera immette nel procedimento legislativo centrale le entità sub-statali, lo stesso riparto delle competenze viene ad assumere una valenza diversa, per effetto dell'attenuazione del carattere eteronomo della legislazione centrale»¹².

La riforma del Senato – della sua composizione e delle sue funzioni – è ormai un vero e proprio *leitmotiv* della “storia infinita” delle riforme costituzionali in Italia¹³. Sul punto si soffermarono già la Commissione Bozzi e la Commissione De Mita-Iotti. E' però soprattutto a partire dalla proposta del c.d. “Comitato Speroni” che la trasformazione del Senato in “camera delle autonomie” si impone con decisione nel dibattito pubblico. In tal senso si muovono, sia pure con diverse declinazioni del tema, anche la Commissione D'Alema, la riforma costituzionale “tentata” del 2005, la c.d. Bozza Violante e il progetto di legge costituzionale della XVI legislatura¹⁴. L'obiettivo di rimodulare il nostro bicameralismo procedendo in questa direzione è del resto quasi unanimemente condiviso, sia tra i giuristi che all'interno della classe politica, e tuttavia fino ad ora è rimasto sempre frustrato¹⁵. La stessa riforma costituzionale del 2001, che

¹¹ ...salvo quanto si dirà al prossimo par. III, con riferimento alla recente sent. n. 221 del 2016.

¹² A. D'Atena, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, 1.

¹³ M. Olivetti, *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 2008, 107 ss.

¹⁴ In tema si veda Camera dei deputati, *Il bicameralismo nei progetti di riforma costituzionale*, in *Documentazione e ricerche*, quad. n. 26, 2013.

¹⁵ Dissentono dall'ipotesi della trasformazione del Senato in “camera delle autonomie” soltanto i sostenitori della preferibilità di un assetto monocamerale, magari caratterizzato dalla

con grande ambizione aveva tentato di introdurre quel che non esiterei a definire un "mutamento di paradigma" nelle relazioni tra gli enti territoriali, sostituendo le logiche della *preminenza* dell'indirizzo politico statale su quello regionale e locale con le opposte logiche del principio di sussidiarietà, si era fermata un attimo prima, limitandosi a "promettere"¹⁶, per il futuro, la "grande riforma" del bicameralismo.

L'obiettivo, finalmente, sembrava ad un passo dall'essere raggiunto. La riforma costituzionale Renzi-Boschi predisponessa, come è noto, una profonda modifica della struttura e delle funzioni del Senato. Come si sa, il *referendum* costituzionale del 4 dicembre scorso ha però bocciato senza appello la riforma approvata dalle Camere. Siamo dunque – per certi versi – al punto di partenza, con l'aggravante dell'impossibilità di far ricorso allo strumento della revisione costituzionale, poiché è politicamente irrealistico che dopo il recente fallimento si tenti nuovamente a breve questa strada. Da un certo punto di vista, però, il tempo non è trascorso invano, perché il dibattito sul Senato della riforma "Renzi-Boschi" – che ha anche trovato una sede istituzionale particolarmente qualificata nella Commissione bicamerale per le questioni regionali, la quale ha promosso una apposita *Indagine conoscitiva* – ci ha consegnato alcuni risultati utili anche dopo il tramonto della "stagione" delle riforme costituzionali. Da questo dibattito, e dalle *Conclusioni* dell'*Indagine conoscitiva*, conviene oggi partire.

2. I risultati dell'indagine conoscitiva promossa dalla commissione parlamentare per le questioni regionali

La *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, avvertendo l'«esigenza di una riflessione sistematica sulle forme di raccordo fra Stato e autonomie territoriali»¹⁷ ha promosso una indagine sul tema, stabilendo di dedicare particolare attenzione al

costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze. Cfr. sul punto I. Ruggiu, *Contro la camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006; R. Bin, 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, 903 ss.; P. Ciarlo, G. Pitruzzella, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *AIC-Osservatorio*, 2013; G. Azzariti, *Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito*, in www.astrid-online.it. In senso contrario, efficacemente, si veda ad es. M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *RivistaAIC*, n. 2/2014, 5-6. Si noti peraltro che – nella misura in cui la costituzionalizzazione del "sistema delle Conferenze" è pensata quale strumento in grado di sistematizzare e stabilizzare l'attuale fascio di competenze di quest'ultimo, essenzialmente costruite a ridosso della funzione amministrativa – la soluzione in questione non pare in alcun modo in grado di rispondere all'esigenza di rendere le autonomie territoriali in qualche modo partecipi della elaborazione delle politiche. Il che può certo rappresentare uno scenario auspicabile, ma solo ove si ritenga che l'ordinamento italiano dovrebbe andare non già verso una razionalizzazione del sistema delle autonomie, bensì verso una sua significativa limitazione.

¹⁶ Così R. Bifulco, *In attesa della seconda camera federale*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, 211 ss. Il riferimento è all'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, che disciplina la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali alla commissione parlamentare per le questioni regionali «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione».

¹⁷ Così il *Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali* nella seduta del 13 ottobre 2016, a conclusione dell'*Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"*, Doc. XVII-bis, n. 7.

“sistema delle Conferenze”. Molto opportunamente la Commissione ha ritenuto di sviluppare simultaneamente l’indagine con riferimento sia all’assetto derivante dall’eventuale entrata in vigore della riforma (allora) *in itinere*, sia al sistema costituzionale (allora ed oggi) vigente.

L’*Indagine* si è sviluppata attraverso audizioni di personalità istituzionali – quali membri del Governo e rappresentanti degli organi portatori degli interessi delle autonomie territoriali – professori universitari e funzionari del Governo e delle Conferenze, e (al netto di alcuni fisiologici dissensi) ha portato ad emersione una significativa omogeneità di vedute su alcuni importanti nodi del problema. Conviene illustrarli sinteticamente.

I. La riforma costituzionale *Renzi-Boschi* – prescindendo dalla sua effettiva idoneità a raggiungere in modo efficace tale obiettivo¹⁸ – appariva orientata a sanare la maggiore lacuna della legge cost. n. 3 del 2001, ossia la creazione di quella “camera delle autonomie territoriali” che consentiva di far pesare il punto di vista di queste ultime nelle dinamiche del circuito dell’indirizzo politico statale¹⁹. Tale lacuna è stata peraltro indicata tra le cause principali – se non quale *la* causa principale – del fallimento della riforma e dell’ingente contenzioso costituzionale che a seguito della medesima si è generato²⁰.

II. Secondo quanto emerso nel corso dell’*Indagine*, anche nel caso di approvazione referendaria del testo di riforma il sistema delle Conferenze non avrebbe dovuto essere smantellato. Avrebbe viceversa continuato a dover essere l’intestatario di gran parte delle funzioni che gli sono assegnate dalla legislazione vigente, sovente irriducibili a quelle cui sarebbe stato chiamato il nuovo Senato, vuoi per la distinzioni dei piani – legislativo l’uno, amministrativo e regolamentare l’altro – su cui, con prevalenza, nelle due sedi si sarebbe dovuto operare; vuoi per il necessario contatto con gli esecutivi regionali che l’assemblea di Palazzo Madama non sarebbe stata in grado di garantire; vuoi, ancora, per il costante supporto delle strutture burocratiche regionali di cui quest’ultima non avrebbe potuto beneficiare. Infine, si è messo in evidenza come il Senato non avrebbe potuto realisticamente svolgere quella fondamentale opera di interlocuzione con il Governo con riferimento alle innumerevoli questioni di medio e piccolo cabotaggio di cui si occupano con continuità le Conferenze²¹.

III. Pressoché unanime è stato poi il consenso sulla necessità di assicurare un legame, forte e continuo, tra Senato e Conferenze, innanzi tutto per scongiurare il rischio che «qualora il Senato non sia in grado di svolgere al meglio la (...) funzione di rappresentanza, le istituzioni territoriali potrebbero continuare a privilegiare il “sistema delle conferenze”, con la possibilità che si abbiano due luoghi diversi, uno per le istituzioni ed uno per i territori»²². Si è inoltre evidenziato come i piani su cui – per propria vocazione – sarebbero stati chiamati ad agire Senato e Conferenze anche se

¹⁸ Per una disamina dei limiti strutturali della riforma, che avrebbero – ad avviso di chi scrive – reso difficile il conseguimento degli obiettivi annunciati, si veda, se si vuole, S. Pajno, *Il Senato delle autonomie territoriali. Come poteva essere, come sarà e come potrebbe essere la nuova Camera Alta della Repubblica italiana*, in *Questione giustizia*, n. 2/2016, 85 ss.

¹⁹ Cfr. il Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., 20, 21, 49.

²⁰ Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., 88.

²¹ Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., 55, 56, 65, 93.

²² Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., 37, ove si riporta il punto di vista espresso dal Cons. Guido Carpani, nonché 59 e 93.

distinti «non sono impermeabili tra loro», ma anzi «necessariamente comunicanti»²³. Da qui l'esigenza di «assicurare nelle due sedi una concorde rappresentazione degli interessi territoriali», pena il rischio di stallo dell'intero sistema decisionale²⁴. Quanto agli strumenti per garantire la «sinergia» tra Senato e Conferenze, si è fatto leva soprattutto sulla possibilità di utilizzare a tal fine il regolamento del primo²⁵, senza tralasciare l'importanza di favorire la presenza nell'assemblea di Palazzo Madama dei Presidenti di Regione²⁶.

IV. Nel caso – poi effettivamente verificatosi – di bocciatura referendaria della riforma, l'*Indagine* ha inoltre fatto emergere un consenso generalizzato sulla necessità di portare a compimento il disegno del 2001, procedendo alla integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali, secondo quanto previsto dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001²⁷. A diritto vigente, infatti, questo è l'unico sistema per dotare Regioni ed enti locali di uno strumento con il quale interloquire autorevolmente, e con effetti formalmente definiti, nella principale sede nella quale vedono giuridicamente le luce le politiche pubbliche, non bastando a questo fine – per le ragioni illustrate più sopra – il sistema delle Conferenze.

V. Anche in questo scenario, peraltro, è apparsa imprescindibile l'esigenza di strutturare un saldo legame tra la Commissione parlamentare integrata ai sensi dell'art. 11 e il sistema delle Conferenze. La prima, infatti, dovrebbe diventare «il punto di riferimento per valorizzare il rapporto tra conferenze (...) e Parlamento», sia per mettere a disposizione di quest'ultimo «l'ampio lavoro istruttorio» delle prime, che per assicurare uno stretto confronto con «la posizione delle autonomie territoriali nel corso dell'*iter* parlamentare dei provvedimenti»²⁸.

VI. Infine, lo stesso sistema delle Conferenze meriterebbe di essere oggetto un una “messa a punto”, in grado di far venir meno alcuni suoi difetti di funzionamento. Tra questi si indicano: la scarsa trasparenza dei lavori, il forte sbilanciamento a favore del Governo delle dinamiche di funzionamento, l'incardinamento burocratico a Palazzo Chigi, la eccessiva moltiplicazione delle sedi di confronto tra centro e periferie, l'assenza di tempi certi delle decisioni e la scarsa procedimentalizzazione dei lavori e la mancanza di una vera e propria “sede politica” nella quale l'esecutivo nazionale e quelli regionali si confrontino periodicamente «per delineare un'agenda politica condivisa»²⁹.

I risultati dell'*Indagine conoscitiva*, corroborati del resto anche dallo studio della prassi, ci dicono dunque che il “sistema delle Conferenze” non è più sufficiente (se mai lo è stato...), ma è comunque necessario. Non si può prescindere dal ruolo centrale che esso ormai ha nella saldatura tra l'indirizzo politico-amministrativo dello Stato e quello delle Regioni nella fase di attuazione delle politiche, anche al fine di proteggerle al contenzioso. Tale strumento, tuttavia, non si presta a strutturare la collaborazione tra i diversi livelli di governo nella elaborazione delle politiche pubbliche che interessano l'intero ordinamento, essendo indispensabile, a questo fine, disporre di uno stabile

²³ Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., 93.

²⁴ Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., 93.

²⁵ Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., 59.

²⁶ Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., 29.

²⁷ Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., 48.

²⁸ Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., 88.

²⁹ Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., 50-51, 89.

mezzo di interlocuzione delle autonomie con la funzione legislativa³⁰. Appare peraltro indispensabile – perché questo sistema istituzionale abbia credibili *chances* di garantire il raggiungimento degli obiettivi cui è preordinato – che siano assicurati raccordi tra la sede di collaborazione intergovernativa e quella parlamentare in grado di far sì che il sistema delle autonomie parli con una voce sola.

E' bene precisare come questa conclusione fosse valida sia con riferimento al "nuovo" Senato, sia in relazione alla Commissione bicamerale integrata *ex art.* 11 della legge cost. n. 3 del 2001. Le carenze maggiori del Senato disegnato dalla riforma costituzionale, del resto, erano sovente indicate nella scarsa connessione con le istituzioni politiche regionali, ed in particolar modo con i Governi. E proprio in quest'ottica si suggeriva da più parti di sanare tramite il regolamento del Senato i limiti della riforma costituzionale, istituzionalizzando e strutturando il legame con il sistema delle Conferenze, per evitare la perdita di autorevolezza che sarebbe derivata in danno al primo ove fosse stato "smentito" dalle seconde³¹.

Come si sa, questa strada è ormai alle spalle. Ma tutto ciò è vero allo stesso modo, e forse ancor di più, per la Commissione per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali.

3. Il "sistema delle Conferenze" dopo la sent. n. 251 del 2016

Le conclusioni suggerite dai lavori dell'Indagine conoscitiva, tuttavia, devono essere verificate anche alla luce della recente, e già ben nota, sent. n. 251 del 2016 della Corte costituzionale, concernente la complessiva riforma dell'amministrazione pubblica predisposta dalla legge 124 del 2015, con interventi che spaziano dall'organizzazione della Presidenza del Consiglio e dei ministeri, alle società partecipate ed ai servizi pubblici locali, al lavoro presso le pubbliche amministrazioni e alla dirigenza, pubblica,

³⁰ Si noti che quella dell'assegnazione alla Conferenza Stato-Regioni del compito di contribuire alla predisposizione degli indirizzi politici generali è una esigenza avvertita da molto tempo. Sul punto si veda, ad es., il *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le Regioni e gli enti locali ai fini della programmazione*, promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, pubblicata in *Le Regioni*, 1980, 420 ss. Tale documento auspicava infatti la costituzione di una "conferenza permanente" in grado di rappresentare un valido strumento «per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle grandi linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento, alla grande distribuzione delle risorse e alla determinazione degli obiettivi generali della programmazione nonché alle decisioni riguardanti la Comunità europea». I caratteri che furono in effetti dati alla Conferenza Stato-Regioni, sin dalla sua istituzione qualche anno dopo, furono espressione invece di una scelta «al ribasso» (G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, il Mulino, 2006, 22), costruita essenzialmente "a ridosso" della funzione amministrativa. In tema cfr. anche M. Carli, *La Conferenza Stato-Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 173 ss.

³¹ Cfr. N. Lupo, *La (ancora incerta) natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2016, nonché G. Rivosecchi, *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 2016. In tal senso si veda anche, se si vuole, S. Pajno, *Il Senato delle autonomie territoriali*, cit., par. 6. Mette in guardia dal rischio di una delegittimazione del Senato ove "smentito" dal sistema delle Conferenze anche I. Ruggiu, *Il nodo del dialogo tra Senato e Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2016, 483 ss.

alla trasparenza amministrativa e all'amministrazione digitale³². I principi di diritto affermati questa decisione sembrano infatti candidarsi a incidere sensibilmente sul ruolo costituzionale del sistema delle Conferenze, almeno rispetto a come lo si è fino ad ora inteso³³. Vediamo perché.

La linea argomentativa della pronuncia in questione, per quel che qui è di più prossimo interesse, è la seguente.

I. Le disposizioni di delega oggetto di censura concernono sia materie di competenza statale che ambiti affidati alla competenza legislativa regionale. In queste circostanze – ove non sia possibile individuare la materia prevalentemente interessata dagli interventi normativi in questione, vertendosi dunque in un caso di «*concorrenza di competenze*» – si «*apre la strada al principio di leale collaborazione*», in ossequio del quale il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze».

II. Il “solo” parere delle Conferenze – previsto dalle disposizioni oggetto del giudizio – non può essere ritenuto adeguato a soddisfare le pretese del principio di leale collaborazione: è viceversa l'istituto dell'intesa ad “incarnare” meglio di ogni altro tale principio. Va invece ritenuta corretta la individuazione del sistema delle Conferenze quale interlocutore del Governo nell'attuazione principio di leale collaborazione, così come dev'essere «*qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo*».

III. La giurisprudenza costituzionale, sino ad ora, ha ripetutamente affermato che il principio di leale collaborazione «*non si impone al procedimento legislativo*». Tuttavia, nei casi in cui sia «*il legislatore delegato*» ad essere chiamato a «*riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse*», ecco che «*sorge la necessità dell'intesa*», che si «*impone (...) quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati*».

IV. La necessità di un'intesa, ad ogni modo, non equivale a consegnare alla Conferenza un “potere di blocco” nei confronti della decisione statale. Per la Corte, infatti, «*le procedure di consultazione devono “prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione*». Se resta esclusa la «*drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti*», ciò non comporta affatto, tuttavia, «*che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie cooperative abbiano esito negativo*».

Le affermazioni *sub* I rappresentano senza dubbio quelle maggiormente in continuità con la giurisprudenza precedente. Si tratta – né più né meno – di quel “paradigma dell'intreccio” già più sopra evocato. Anche le affermazioni *sub* II, del resto, non costituiscono una novità. E' ormai da molti anni che le conferenze rappresentano il

³² In tema cfr. i contributi di B.G. Mattarella, *Il contesto e gli obiettivi della riforma*; B. Carotti, *L'amministrazione digitale e la trasparenza amministrativa*; G. Vesperini, *Le norme generali sulla semplificazione*; M. Macchia, *Sui poteri di autotutela: una riforma in senso giustiziale*; L. Fiorentino, *L'organizzazione amministrativa*; S. Battini, *Le norme sul personale*; H. Bonura, G. Fonderico, *Le partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e i servizi pubblici locali di interesse economico generale*; S. Auriemma, *La codificazione della disciplina dei processi innanzi la Corte dei conti*. Tutti sono reperibili in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 621 ss.

³³ In questo senso, ad es., G. D'Amico, *La sentenza sulla legge Madia: una decisione forse troppo innovatrice*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2106.

principale istituto del «federalismo sommerso»³⁴: la giurisprudenza costituzionale non ha fatto altro, in questi anni di attesa della tanto invocata «trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi»³⁵ che irrobustire il suo ruolo e il suo statuto costituzionale, al punto da farne ormai un riferimento giuridicamente imprescindibile per procedimenti normativi e amministrativi statali³⁶.

Ciò che è stato sin da subito salutato come una novità – dalla portata potenzialmente dirompente – è invece quanto sopra riportato al punto III³⁷. I “paradigmi collaborativi” elaborati dai giudici di Palazzo della Consulta erano stati infatti declinati sino ad ora solo in relazione all’attività amministrativa o, al più, alla normazione regolamentare, mentre una catena ininterrotta di decisioni, a partire dal 2001³⁸ fino alle più recenti, datate 2016³⁹, aveva escluso con toni perentori la possibilità che il principio di leale collaborazione potesse dispiegare i propri effetti sino al punto di incidere sulle procedure legislative. E se proprio all’inizio di questo percorso le espressioni utilizzate dalla Corte consentivano una loro interpretazione limitata alla legge formale⁴⁰ – con conseguente possibilità di ritenere gli atti legislativi del Governo in qualche modo “attraibili” nell’orbita della collaborazione – la giurisprudenza successiva pare senz’altro orientarsi in senso opposto. In tal senso depone innanzi tutto il fatto che, in un numero significativo di casi, oggetto della decisione della Corte è una norma contenuta in un decreto-legge (o un decreto-legge nella sua interezza)⁴¹. Che anche la

³⁴ I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del “federalismo sommerso”*, in *Le Regioni*, 2000, 853 ss.

³⁵ Il virgolettato, risalente alla sent. n. 6 del 2004 (par. 7 del *Considerato in diritto*), è stato poi utilizzato molte volte dalla giurisprudenza costituzionale, soprattutto in riferimento alle modalità della cooperazione intersoggettiva nelle dinamiche della c.d. “sussidiarietà legislativa”. Talvolta però – come nel caso richiamato alla nota successiva – anche in relazione ad ambiti differenti.

³⁶ Qui non è il caso di indulgere nell’elencazione dei numerosissimi precedenti che – tramite sentenze di incostituzionalità additive o sostitutive – hanno dotato le Conferenze di un pacchetto di funzioni davvero cospicuo, e concernente sia l’attività amministrativa che quella normativa secondaria. Può piuttosto essere utile richiamare una affermazione della giurisprudenza costituzionale risalente al 2007, secondo la quale «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 n. 3 del 2001 (vedi sentenze numeri 423 e 6 del 2004) – il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze» (sent. n. 401 del 2007). Come si vede, qui il riconoscimento sistemico del ruolo delle Conferenze giunge sino a proiettare la sua ombra sul procedimento di formazione di atti legislativi. Da qui, tuttavia, a ritenere che ciò che è possibile – e magari anche *auspicabile* – sia anche costituzionalmente necessario, ne corre.

³⁷ Evidenziano con chiarezza l’*overruling* della Corte, ad es., J. Marshall (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 705 ss., G. D’Amico, *La sentenza sulla legge Madia*; cit.; G. Rivosecchi, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)* (2 febbraio 2017), in www.forumcostituzionale.it. Non manca, tuttavia, chi ha ritenuto di valorizzare alcune linee di continuità con la giurisprudenza pregressa. Così, ad es., A. Poggi, G. Boggero, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali*, cit., 3 ss.

³⁸ Cfr., ad es., la sent. n. 437 del 2001.

³⁹ Cfr. le sentt. nn. 43 e 65 del 2016.

⁴⁰ Nella già citata sent. n. 437 del 2001, infatti, si rigetta la questione proposta da parte regionale sulla base dell’argomento secondo il quale «il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni» non può «esser dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi» (par. 3 del *Considerato in diritto*).

⁴¹ Cfr., ad es., le sentt. nn. 43 e 65 del 2016, 63 del 2013, 79 del 2011, 16 del 2010, 298 del 2009, 284 del 2009, 272 del 2005 e 196 del 2004. In tali circostanze, peraltro, il livello di generalità cui si attesta

decretazione legislativa dovesse ritenersi estranea alle pretese normative del principio di leale collaborazione, infine, risulta chiaramente sia dalla sent. n. 79 del 2011 – la quale discorre, genericamente, di «*atti legislativi*»⁴² – nonché, soprattutto, dalla sent. n. 225 del 2009⁴³, che ribadisce il menzionato principio di diritto anche con specifico riferimento ad un decreto legislativo⁴⁴. Non pare dunque possibile dubitare che la sent. n. 251 del 2016 rappresenti una significativa innovazione giurisprudenziale, che era francamente difficile attendersi – salvo improbabili doti divinatorie – fino al giorno prima della sua pubblicazione.

L'ascesa all'empireo legislativo del "paradigma dell'intreccio", a prima vista, parrebbe determinare una svolta "filoregionalista" nei percorsi della giurisprudenza costituzionale, dopo molti anni di orientamento evidentemente centralista. Ed è questo, in effetti, il modo di intendere la decisione che emerge in alcuni dei commenti "a prima lettura" apparsi nelle riviste scientifiche⁴⁵. Un punto di vista diverso, tuttavia, potrebbe maturare ove si consideri che, in base al principio di diritto nella medesima affermato, la competenza regionale non rappresenterà più una barriera impenetrabile per l'attività legislativa statale, anche al di là dei casi in cui sia invocabile il paradigma della "sussidiarietà legislativa". Essa potrà infatti accedere ai relativi contenuti normativi (almeno quando siano "intrecciati" con contenuti normativi propri della competenza statale) purché proceda in regime di stretta collaborazione con le autonomie territoriali, utilizzando a tal fine il "sistema delle Conferenze"⁴⁶.

Vista da questa angolazione, la sent. n. 251 del 2016 parrebbe aver colmato la lacuna di cui andiamo discorrendo. Grazie alla pronuncia della Corte, oggi, il sistema delle Conferenze sembrerebbe costituzionalmente dotato degli strumenti necessari per interloquire con autorevolezza nelle sedi proprie della elaborazione dell'indirizzo politico statale. Autorevolezza, peraltro, che non potrebbe mai trasformarsi in un potere di veto, poiché le affermazioni sopra richiamate *sub IV* escludono che la necessità dell'interlocuzione con le Conferenze equivalga a doverne senz'altro ottenere il consenso. Parrebbe quasi che – prevedendo l'esito del *referendum* costituzionale che si

l'affermazione del principio è scolpito da espressioni quali «attività legislativa» (sentt. nn. 16 del 2010 e 298 del 2009) o «funzione legislativa» (sent. n. 387 del 2007) che – ove declinate in modo tale da comprendervi anche il decreto legge, e non solo la legge formale – difficilmente possono essere intese nel senso di escludere il decreto legislativo.

⁴² Par. 5 del *Considerato in diritto*.

⁴³ Indica in questa decisione quello che sarebbe stato il precedente maggiormente "in termini" per la pronuncia qui in commento G. Rivoecchi, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa*, cit.

⁴⁴ In effetti, in due o tre pronunce è possibile reperire qualche passaggio che – con qualche sforzo – può essere letto come una apertura a scenari differenti. Si vedano al riguardo la sent. n. 33 del 2011, la sent. n. 401 del 2007 e la sent. n. 65 del 2016. Al riguardo cfr. ancora G. Rivoecchi, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa*, cit.

⁴⁵ Cfr. soprattutto J. Marshall (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit.

⁴⁶ Come è stato efficacemente notato, infatti, ove non avesse fatto ricorso al "paradigma dell'intreccio", alla Corte non sarebbe rimasta altra strada «procedere allo scrutinio di ogni singola linea di intervento prevista dalle disposizioni impugnate per ricondurla a un determinato ambito materiale, come accaduto, ad esempio, per il Codice degli contratti pubblici (sent. n. 401 del 2007), dell'ambiente (sent. n. 225 del 2009) e del turismo (sent. n. 80 del 2012)» (G. Rivoecchi, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa*, cit.), con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme che – anche all'esito di un giudizio di prevalenza – dovevano ritenersi afferenti a sfere di competenza legislativa regionale.

sarebbe svolto qualche giorno dopo – i giudici di Palazzo della Consulta abbiano provveduto loro stessi a realizzare quella “trasformazione dei procedimenti legislativi” tante volte invocata. Tutto risolto, dunque? Non proprio.

L’approdo della sent. n. 251, infatti, è a sua volta un punto di partenza, poiché non è chiaro a quale livello di generalità esso vada inteso⁴⁷. Secondo una prima lettura – di taglio più minimalista – l’estensione del “paradigma dell’intreccio” operata dalla sent. n. 251 riguarderebbe solo la delegazione legislativa⁴⁸. Una seconda lettura, invece, suggerisce di riferire il principio di diritto non solo ai decreti delegati, ma all’intera “attività legislativa” e a tutti “procedimenti legislativi”. La seconda possibilità avrebbe ovviamente una portata ben più dirompente della prima, tale da condurre addirittura – secondo uno dei primi commentatori della sentenza – ad una modifica della “forma di Stato”, tale per cui una parte consistente dell’attività legislativa del centro andrebbe “negoziata” con le Regioni⁴⁹. Si tratterebbe peraltro dell’opzione interpretativa probabilmente più rigorosa, sia perché non paiono sussistere, nelle maglie della motivazione della sentenza, ragioni sufficienti per distinguere tra le diverse manifestazioni dell’attività normativa primaria⁵⁰, sia in ragione delle profonde aporie che risulterebbero altrimenti a carico del sistema delle fonti. Ove infatti si ritenesse valido solo per la delegazione legislativa il principio di diritto statuito dalla sent. n. 251 del 2006 – oltre ad introdurre una variante non da poco in quello che sino ad ora è stato considerato il modello disegnato dalla Costituzione per questa fonte del diritto, tutto giocato tra Camere e Governo⁵¹ – si arriverebbe alla conclusione, davvero sorprendente, secondo la quale alcuni contenuti normativi sarebbero accessibili soltanto al decreto legislativo – il cui procedimento ha a disposizione la possibilità dell’interlocuzione con il fronte regionale – ma non alle altre fonti primarie, compresa

⁴⁷ Sul punto cfr. anche J. Marshall (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., 706. Per l’impostazione del problema della lettura dei precedenti giurisprudenziali (anche) nei termini della individuazione del loro “livello di generalità” cfr. L.H. Tribe, M.C. Dorfe, *Leggere la Costituzione. Una lezione americana*, trad. it. Bologna, il Mulino, 2005, part. 99 ss.

⁴⁸ In tal senso pare orientato, ad es., il parere n. 83 del 2017 del Consiglio di Stato, che si è pronunciato su un quesito del Governo circa gli adempimenti da porre in essere a valle dell’adozione della sent. n. 251 del 2016.

⁴⁹ Così J. Marshall (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit.

⁵⁰ ...a meno che non si ritenga di valorizzare alcuni passaggi testuali della sentenza, nonché il parallelo tra “attuazione” delle norme di delega legislativa e delle norme che prevedono una potestà regolamentare. In questo senso, ad es., R. Bifulco, *L’onda lunga della sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 3/2017. La possibilità è valutata anche da G. D’Amico, *La sentenza sulla legge Madia*, cit., par. 6, il quale tuttavia osserva – contro una simile ipotesi – che in tal modo si rischia di “degradare” il decreto legislativo «al rango di un qualsiasi atto amministrativo, svilendo la sua natura di atto avente forza di legge». Valuta dubitativamente questa ipotesi anche J. Marshall (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., 706.

⁵¹ Questa prospettiva è evidentemente valorizzata in alcuni passaggi del citato parere n. 83 del 2017 del Consiglio di Stato, ove si afferma che «nella situazione di “stretto intreccio” fra competenze statali e regionali che connota le materie interessate dalla delega, il principio di leale collaborazione, *sub specie* di intesa, diventa un “limite ulteriore”» – si intende, per il decreto legislativo – «discendente direttamente dalla Costituzione, che deve conformare e indirizzare l’esercizio del potere governativo». Sul modello costituzionale di delega legislativa e sulla prassi applicativa cfr., di recente, A. Alberti, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Giappichelli, Torino, 2015; G. Marchetti, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016.

la legge⁵². Anche la soluzione alternativa, peraltro, non appare aprire una via agevole, poiché bisognerebbe immaginare canali di interlocuzione con il sistema delle Conferenze non sperimentati, o comunque certo non usuali⁵³ e – d'altra parte – forse strutturalmente incompatibili con l'urgenza del decreto legge.

Per concludere, la sent. n. 251 del 2016 appare notevole almeno sotto tre profili, in relazione ai quali pare in condizione di determinare significativi cambiamenti dell'assetto istituzionale italiano: l'impatto sul sistema delle Conferenze, il dispiegarsi della leale collaborazione nella delegazione legislativa, e – infine – la possibilità che dalla essa si muova per estendere il principio collaborativo anche nell'ambito del procedimento di formazione della legge formale. Al momento non è tuttavia facile stimare l'entità di questi cambiamenti, facendo previsioni sui percorsi che, in futuro, la giurisprudenza costituzionale sceglierà di imboccare. Come si è visto ambedue le strade ipotizzabili presentano difficoltà di non poco momento, anche se di natura differente le une dalle altre. La Corte potrebbe essersi cacciata in un vicolo cieco dal quale non sarà così facile uscirne, essendo ora costretta a scegliere tra quella che da molti potrebbe essere ritenuta una radicale trasformazione informale del diritto costituzionale italiano e acrobazie argomentative difficilmente sostenibili. Per questa ragione, ad oggi, non è consigliabile immaginare strategie di sviluppo della cooperazione intergovernativa nel sistema costituzionale italiano facendo eccessivo affidamento sulla stabilizzazione di quanto affermato nella sent. n. 251. Non è neanche da escludere che, per il futuro, il Giudice costituzionale provi a "sfuggire" alla difficile alternativa sopra delineata. La necessità di percorrere le vie della leale collaborazione, infatti, è basata sull'esistenza di un intreccio *inestricabile* di competenze. Ma che un intreccio abbia in effetti questa caratteristica non è certo un dato esistente *in rerum natura*. La sua qualificazione in tal senso dipende piuttosto da giudizi caratterizzati da un forte tasso di discrezionalità (e opinabilità). E ben potrebbe la Corte – ove ritenesse rischioso avventurarsi in una delle strade aperte dal proprio precedente – fare largo uso del giudizio di prevalenza, in modo tale da non dover fare ricorso al pericoloso strumentario della leale collaborazione.

4. L'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001

4.1 Incentivi giurisprudenziali

Non pare dunque che la "supplenza giurisprudenziale" che la Corte costituzionale ha già assicurato al sistema possa arrivare sino al punto di rendere non necessaria l'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. Quantomeno, non sembra che, al momento, si possa fare affidamento su un simile esito. Prima di concentrarci specificatamente sul modo in cui si è tentato di attuare la disposizione appena

⁵² Evidenzia l'«audacia» e l'«assenza di basi di appoggio costituzionali» di un simile esito R. Bifulco, *L'onda lunga*, cit., 5.

⁵³ Un precedente rilevante in tal senso potrebbe forse essere rintracciato nella previsione dell'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 281 del 1997, ai sensi del quale la Conferenza unificata veniva chiamata ad esprimere parere sul disegno di legge finanziaria e sul documento di programmazione economica e finanziaria. In tema è successivamente intervenuto l'art. 7 della legge n. 196 del 2009, che ha affidato l'interlocuzione sulla programmazione finanziarie e di bilancio al parere sul documento di economia e finanza (DEF) della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, a sua volta istituita dal d.lgs. n. 68 del 2011 «nell'ambito della Conferenza unificata» (art. 33). Si tratta, comunque, di interlocuzioni sempre mediate dal Governo.

menzionata, e sul modo in cui è possibile farlo, può peraltro essere opportuno precisare come i giudici di Palazzo della Consulta non abbiano certo mancato di fornire il proprio contributo affinché si procedesse in tal senso, sia pure con i toni felpati che li contraddistinguono.

Lo strumento utilizzato a tal fine dalla Corte costituzionale è stata la propria giurisprudenza sulla c.d. "sussidiarietà legislativa", ben nota e già evocata più sopra, almeno nella sua prima versione che trova forma tra il 2003 e il 2010. Il paradigma collaborativo messo a punto dalla sent. n. 303 del 2003 – così come ridefinito dalla successiva sent. n. 6 del 2004 – individua infatti una opzione di *first best* non immediatamente operante, in quanto bisognosa di un apposito intervento normativo, consistente proprio nell'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali⁵⁴. Ove si proceda in tal senso, infatti, lo Stato potrebbe senz'altro ritenersi dotato, in virtù del principio di sussidiarietà, delle competenze legislative necessarie alla disciplina delle funzioni che sfuggono alla dimensione regionale, anche nelle materie diverse da quelle affidate alla propria competenza esclusiva. Ciò in quanto le istanze delle autonomie verrebbero adeguatamente tutelate dal loro coinvolgimento nell'ambito del procedimento legislativo in virtù dell'attuazione del richiamato art. 11. In assenza di un intervento normativo siffatto – e tuttavia *solo fino alla sua realizzazione* – i giudici di Palazzo della Consulta indicano nella menzionata previsione dell'intesa, che deve essere contenuta nella disciplina legislativa statale, la strada di *second best* necessaria per assicurare la conformità a Costituzione di leggi che disciplinano la avocazione di funzioni amministrative in materie "regionali".

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 regionale. In sintesi, la sent. n. 6 del 2004 (e la giurisprudenza costituzionale che da questa decisione ha tratto spunto) è costruita 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. È noto che tale incentivo, fino ad ora, non ha prodotto effetti di sorta. Nonostante qualche tentativo nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della riforma, tale disposizione è infatti rimasta lettera morta, ed è plausibile che sia anche per il silenzio delle Camere su questo versante che, negli ultimi anni, il paradigma della sussidiarietà legislativa ha decisamente cambiato volto, fino ad addivenire – come si è visto più sopra – a soluzioni che ripropongono sotto mentite spoglie quella preminenza politica dello Stato sulle Regioni che la riforma del 2001 sembrava avere accantonato.

In una chiave analoga a quella della "sussidiarietà legislativa" potrebbe forse essere vista anche la svolta operata dalla sent. n. 251 del 2016, su cui ci si è soffermati più sopra. Qualunque sia il livello di generalità al quale ci si attesti nella interpretazione del principio di diritto dalla medesima affermato, se e quando si giungerà all'integrazione della Commissione per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie sarà possibile ritenerlo non più operante, in ragione dell'esistenza di un diverso (e meglio strutturato) canale di interlocuzione delle istituzioni territoriali nell'ambito dell'attività

⁵⁴ ...ovvero, ovviamente, della "grande riforma" in grado di trasformare il Senato in "camera delle autonomie".

normativa primaria, peraltro espressamente previsto da norme costituzionali. I punti oscuri della sent. n. 251 rischiano di creare, come si è osservato con prontezza, seri problemi di equilibrio tra Parlamento, Governo e «uso delle fonti». E al momento non si può escludere che l'intento di risolvere tali problemi rappresenti un ulteriore incentivo verso l'attuazione dell'art. 11⁵⁵.

4.2 Tentativi falliti

Le ragioni che avrebbero dovuto spingere le Camere ad attuare l'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, dunque, non sono mancate in questi anni. E in effetti qualche tentativo c'è stato. Il più importante è senza dubbio rappresentato dall'interessante lavoro istruttorio avviato dalle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato tramite l'istituzione di un Comitato paritetico (c.d. "Comitato Mancino", dal nome del suo Presidente)⁵⁶. Dai lavori del Comitato, nonché dalle relazioni di approfondimento che le due giunte hanno rispettivamente richiesto ai deputati Boato e Deodato ed i senatori Mancino e Pastore, è possibile trarre alcune indicazioni, utili in questa sede, circa i principali nodi problematici che chi intende procedere nel senso indicato dall'art. 11 deve affrontare⁵⁷.

Per quel che qui di più specifico interesse, il Comitato aveva optato per una composizione paritetica della Commissione integrata, il che – mantenendo fissa l'attuale componente parlamentare di 20 deputati e altrettanti senatori – condurrebbe ad un *plenum* di 80 componenti. Dei 40 membri di origine territoriale, secondo il punto di vista maturato nel Comitato, 22 sarebbero stati designati dai Consigli regionali, ed i restanti – nella misura di 5 in rappresentanza delle Province e 13 in rappresentanza dei Comuni – dalla componente degli enti locali della Conferenza Stato-città-autonomie locali. Il punto più delicato era probabilmente però quello della individuazione delle modalità di deliberazione della Commissione integrata. A questo riguardo, nel Comitato – almeno per quel che concerne i pareri nelle materie di cui agli art. 117, terzo comma, e 119 Cost., per i quali vale l'aggravamento procedurale previsto dall'art. 11, comma 2, della legge cost. n. 3 del 2001 – è prevalsa la tesi di affiancare ad un *quorum* strutturale tale da richiedere la maggioranza dei parlamentari e la maggioranza dei rappresentanti delle autonomie, un *quorum* funzionale limitato alla maggioranza dei presenti⁵⁸. La relazione dei deputati Boato e Deodato si è invece orientata nel senso del «sistema di voto per componenti», tale per cui «il parere si intende approvato quando, a seguito dell'effettuazione di un'unica votazione cui partecipino contestualmente sia i parlamentari sia i rappresentanti delle autonomie, esso abbia ottenuto la maggioranza

⁵⁵ R. Bifulco, *L'onda lunga*, cit., 7.

⁵⁶ In tema cfr. G. Bracci, *Il rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni all'interno del processo legislativo*, in www.forumcostituzionale.it (febbraio 2012). Per quel che riguarda i lavori del Comitato paritetico è possibile leggere i resoconti della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati relativi alle sedute dei giorni 16 ottobre 2001, 5 giugno e 28 novembre 2002, e 10 aprile 2003.

⁵⁷ In questa sede meritano di essere richiamati anche alcuni successivi atti di iniziativa parlamentare volti ad addvenire alla modifica dei regolamenti di Camera e Senato. Si vedano in particolare, gli atti S. n. 12, del 10 novembre 2008 (Belisario, Li Gotti e Pardi), e S. n. 14, del 22 dicembre 2008 (D'Alia), nonché l'atto C. n. 8, dell'11 dicembre 2008 (Ria, Pizzetti, Bressa, Zaccaria).

⁵⁸ I lavori del Comitato immaginano anche la possibilità, per la Commissione integrata, di formulare pareri su materie diverse: senza che però da tali pareri possa derivare l'effetto di aggravamento procedurale di cui all'art. 11, comma 2, della legge cost. n. 3 del 2001.

dei voti della componente parlamentare e di quella delle autonomie (complessivamente considerata), distintamente computate»⁵⁹. Secondo i due relatori, i vantaggi di questa opzione sarebbero reperibili nell'effetto di incentivare soluzioni concordate tra le due componenti, nella "neutralizzazione" del rischio della formazione di maggioranze occasionali, nonché – soprattutto – del pericolo della "utilizzazione strumentale" delle deliberazioni della Commissione, al fine di evitare che esse scavalchino «la naturale maggioranza del Parlamento, espressione diretta della sovranità popolare»⁶⁰.

Oltre a quelle accennate, il Comitato ha ritenuto di doversi soffermare su diverse altre questioni, non sempre di agevole soluzione⁶¹. Non è stata però la difficoltà di trovare strade funzionali a impedire che si addivenisse ad una conclusione positiva dei lavori⁶². E' stato infatti correttamente rilevato come già alla fine del 2002 i nodi più complessi erano stati sciolti⁶³. Pare dunque più plausibile ritenere che il motivo del fallimento del tentativo compiuto nella XIV legislatura – nonché di quelli, sia pure intrapresi con minore convinzione, effettuati successivamente – sia da addebitare soprattutto alla scarsa propensione delle Camere a predisporre meccanismi procedurali in grado di determinare effetti interdittivi nei confronti della maggioranza di governo. E' infatti probabile che sia proprio il rischio segnalato dalla *Relazione* Boato-Deodato ad aver rappresentato il deterrente principale alla integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali. Coglie nel segno, dunque, chi afferma che l'inattuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 sia dovuta non già alla "debolezza" dello strumento ivi previsto – apparentemente di piccolo cabotaggio rispetto alla "strada maestra" della riforma del Senato – ma, tutto al contrario, alla sua "forza", in grado di mettere i bastoni tra le ruote alla maggioranza di governo⁶⁴. La soluzione individuata dai deputati Boato e Deodato pareva in effetti in grado di congiurare almeno in parte questo rischio, consegnando le "chiavi" dei pareri della

⁵⁹ *Relazione degli onorevoli Boato e Deodato sulle questioni connesse all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, cit., 15-16.*

⁶⁰ *Relazione degli onorevoli Boato e Deodato sulle questioni connesse all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, cit., 15-16.*

⁶¹ Ad es. la durata in carica dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, la possibilità che la Commissione integrata renda pareri anche su progetti di legge vertenti su materie diverse da quelle indicate dall'art. 11, comma 2, della legge cost. n. 3 del 2001; la competenza ad identificare i progetti di legge da sottoporre al parere della Commissione; il riconoscimento di una eventuale funzione consultiva sugli atti del Governo.

⁶² ...come sembra ritenere, invece, V. Lippolis, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *federalismi.it*, n. 25/2006, 2.

⁶³ G. Bracci, *Il rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni all'interno del processo legislativo*, cit., 5.

⁶⁴ Così N. Lupo, in occasione del seminario organizzato nel dicembre 2016 dal Centro Bachelet-LUISS sul tema "Il sistema delle autonomie dopo il referendum". In effetti non ci vuol molto a rendersi conto di come l'integrazione della Commissione per le questioni regionali rappresenterebbe uno strumento di partecipazione delle autonomie al procedimento legislativo di quello immaginato dalla riforma Renzi-Boschi, quantomeno sulle politiche pubbliche di maggior interesse per le Regioni (governo del territorio, finanza regionale e locale, grandi opere, energia, reti di trasporto, etc.). Su tali temi, infatti, il testo di riforma prevedeva che la Camera avrebbe potuto superare eventuali proposte di modifica del Senato anche a maggioranza semplice, mentre – come si è visto – l'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 prevede che ove si proceda all'integrazione della Commissione, sia necessaria la maggioranza assoluta dell'Assemblea per disporre diversamente dal parere negativo o positivo condizionato della medesima, almeno nelle materie di competenza concorrente o con riferimento ai settori di cui all'art. 119 Cost. Solo per alcune – pur importanti – leggi di sistema la riforma costituzionale bocciata in sede referendaria prevedeva la necessità di procedere con legge bicamerale paritaria.

Commissione anche alla maggioranza parlamentare. Evidentemente, però, non si è ritenuto che ciò fosse sufficiente.

4.3 I nodi da sciogliere

Nonostante non sia andata a buon fine, l'esperienza del Comitato Mancino ci consente di mettere a fuoco le questioni di maggiore importanza. I temi della individuazione dei membri di origine territoriale e delle modalità di deliberazione rappresentano due variabili che possono mutare tantissimo l'incidenza dell'istituzione in questione nelle dinamiche parlamentari. Calibrandole nel modo adeguato è infatti possibile realizzare l'effetto di innestare in queste ultime un elemento in grado: *a*) di far valere le istanze delle istituzioni territoriali anche prescindere (...per quel che è possibile) dalle dinamiche politico-partitiche; *b*) di imporre quel "veto sospensivo" di cui all'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 anche "contro" la maggioranza di governo. Tutto all'opposto, si potrebbero invece preferire soluzioni organizzative capaci di stemperare il più possibile il legame territoriale a beneficio dell'appartenenza politica, e di impedire il formarsi di una maggioranza, all'interno della Commissione integrata, che non comprende la maggioranza politica. A tale ultimo fine era esplicitamente rivolta, come si è visto, la proposta dei deputati Boato e Deodato.

Probabilmente per rispondere al meglio ai compiti cui dovrebbe assolvere la Commissione integrata sarebbe necessario optare senz'altro per la prima soluzione. Solo in tal modo, infatti, l'indirizzo politico nelle materie in questione rappresenterebbe il frutto di una autentica collaborazione con il fronte delle autonomie, e solo così le scelte del centro potrebbero essere percepite – secondo quanto suggerisce Antonio D'Atena – come "meno eteronome" per le periferie⁶⁵. Forse però è poco realistico aspettarsi da una maggioranza di governo l'impulso necessario a procedere in tal senso, poiché ciò determinerebbe la creazione di un nuovo autorevole *veto player* nel circuito dell'indirizzo politico statale. Siamo dunque davanti ad un piccolo "paradosso delle riforme": abbiamo un gran bisogno di predisporre adeguati strumenti per far sì che l'indirizzo politico del centro sia meno "statale" e più autenticamente "repubblicano", in quanto formatosi con il concorso di tutti gli enti contemplati dall'art. 114 Cost. Ma per imboccare la strada giusta – che pure è a portata di mano – non possiamo fare a meno dell'impulso di chi, da un punto di vista meramente egoistico, avrebbe più da perdere da un simile esito.

Di buono c'è – come ha efficacemente messo in evidenza Raffaele Bifulco – che uno dei pregi maggiori che l'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 presenta rispetto alla "strada maestra" della riforma del bicameralismo, è quello di consentire una sua "attuazione incrementale", tale da realizzare una «introduzione graduale degli interessi degli enti territoriali all'interno del procedimento legislativo nazionale»⁶⁶. Se ciò fosse necessario per "sbloccare" la situazione di stallo in cui è precipitata la disposizione, dunque, si potrebbe anche salutare di buon grado una soluzione di *second best*, che lasci alla componente parlamentare la possibilità di esercitare, all'interno della

⁶⁵ A. D'Atena, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 1.

⁶⁶ R. Bifulco, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in A. Manzella, F. Bassanini, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, il Mulino, 2007, 87 ss.

Commissione, un ruolo di interdizione nei confronti della componente territoriale. In quest'ottica, la proposta della Relazione Boato/Deodato della doppia maggioranza potrebbe rappresentare un buon punto di partenza. Ove si procedesse in tal senso sarebbe possibile sperimentare con mano i benefici che il coinvolgimento delle autonomie nei procedimenti legislativi statali è in grado di portare, in modo tale da muovere, in futuro, verso più intense forme di collaborazione⁶⁷.

Ciò che però è essenziale perché la "sperimentazione" abbia senso è che il coinvolgimento delle istituzioni delle autonomie sia magari debole, ma autentico ed autorevole. Vale per la Commissione bicamerale integrata – o meglio, per la sua componente territoriale – quello che valeva per il Senato risultante dalla riforma costituzionale. La sua autorevolezza dipenderà in gran parte dalla capacità di esprimere con sufficiente affidabilità il punto di vista che matura presso la maggioranza delle istituzioni regionali e locali. Il rischio principale che correrà questa istituzione è infatti quello di essere smentito nella sua funzione rappresentativa. E tale rischio 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 chiamato in causa è soprattutto il "sistema delle Conferenze". 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»⁶⁸. Per scongiurare questo rischio non c'è che una strada, ed è quella lucidamente indicata nel corso dei lavori dell'*Indagine conoscitiva* su cui più sopra ci si è soffermati: saldare con decisione la componente autonomista della Commissione integrata con il "sistema delle Conferenze".

4.4 Alcune proposte

La voce delle autonomie, dunque, deve essere una sola, sia che si rivolga al Governo, sia che interloquisca con le Camere. Come si traduce tutto ciò sul piano delle scelte organizzative? Non c'è, evidentemente, una sola "soluzione corretta". Al riguardo è tuttavia possibile notare quanto segue.

I. Per quel che riguarda i membri di origine regionale, ciò che conta è che essi esprimano autorevolmente nella sede bicamerale l'indirizzo politico che matura nel raccordo Consiglio-Presidente della Regione di appartenenza. Certamente la designazione da parte degli esecutivi risponderebbe a questo obiettivo, e rappresenterebbe la soluzione in grado di saldare con più efficacia l'attività della Commissione a quella delle Conferenze. Contro questa soluzione, tuttavia, potrebbe obiettarsi che essa finirebbe con il rafforzare eccessivamente gli esecutivi regionali a discapito dei Consigli regionali, e che, trattandosi della partecipazione all'esercizio della funzione legislativa, sarebbe più corretto preferire questi ultimi rispetto ai primi.

⁶⁷ E' questa la logica suggerita da R. Bifulco, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., 94 ss.

⁶⁸ I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, cit., 378.

II. Anche la elezione da parte del Consiglio regionale, d'altra parte, potrebbe essere idonea a raggiungere il fine sopra indicato, purché, tuttavia, siano adottati i necessari accorgimenti. Sarebbe infatti necessario che ciascuna Assemblea di Regione o Provincia autonoma eleggesse un solo rappresentante, e che si optasse con chiarezza per un metodo di elezione con maggioranza semplice, al fine di evitare di indebolire il legame dell'eletto con l'indirizzo politico regionale. Non sarebbe male, in questo quadro, istituire un espresso "potere di richiamo" dei membri regionali da parte delle istituzioni che li hanno espressi.

III. Quanto alla componente degli enti locali, può essere ritenuta valida la soluzione proposta dalla Relazione Boato-Deodato che, come si è visto, ne affidava la individuazione alla corrispondente componente della Conferenza Stato-Città. Le critiche che sono state proposte nei confronti di questa ipotesi – tutt'altro che peregrine – sono legate soprattutto alla natura privatistica e alla non rappresentatività di Anci e Upi cui è affidata la designazione dei membri di tale Conferenza chiamati a rappresentare enti locali⁶⁹. In alternativa si è proposto di affidare tale compito ai Consigli delle autonomie locali (CAL), ciascuno dei quali dovrebbe dunque eleggere un rappresentante degli enti locali per Regione. La soluzione appare senz'altro meritevole di essere presa in considerazione. Il rischio cui si espone, tuttavia, è quello di non riuscire ad assicurare con sufficiente certezza la sintonia della rappresentanza locale in Conferenza con la sua omologa in Commissione. Un modo per risolvere il problema potrebbe essere quello di procedere, come del resto suggeriscono i risultati dell'*Indagine conoscitiva*, alla riforma della Conferenza congiuntamente all'attuazione dell'art. 11. In tal modo si potrebbe affidare ai CAL il compito di individuare i membri della Conferenza chiamati a rappresentare gli enti locali, ed alla Conferenza quello di esprimere i rappresentanti dei medesimi nella Commissione integrata.

IV. Infine, una ulteriore variabile da prendere in considerazione è quella del numero dei componenti. La Relazione Boato/Deodato prende le mosse dalle previsioni attuali, in base alle quali la Commissione è composta da 20 deputati e altrettanti senatori. Da qui la necessità di prevedere 40 membri espressione delle autonomie territoriali. Se ci si attesta su un (solo) membro per ciascuna Regione o Provincia autonoma, evidentemente, agli enti locali spetteranno (ben) 19 membri. La (quasi perfetta) pariteticità tra i membri di origine regionale e quelli provenienti dagli enti territoriali minori potrebbe forse essere ritenuta tuttavia una soluzione non soddisfacente. La natura legislativa delle funzioni cui la Commissione sarebbe chiamata a concorrere, nonché la considerazione secondo la quale per raggiungere l'obiettivo di deflazionare il contenzioso costituzionale è fondamentale riuscire ad ottenere il consenso regionale alla legislazione statale, spingono infatti a fornire al fronte regionale un ruolo preponderante su quello statale. Ove si condivide questo punto di vista si potrebbe dunque ridurre il numero dei membri della Commissione, portandolo a 30 sia per la componente parlamentare che per quella autonomista. In tale quadro alle Regioni e Province autonome potrebbero spettare 21 membri, a fronte di 9 degli enti locali.

V. Merita di essere rilevato, da ultimo, che la soluzione appena descritta non è compatibile con la diretta designazione, ad opera dei CAL, della componente locale, poiché non si saprebbe come scegliere tra i soggetti individuati da ciascuno di essi quelli destinati ad approdare alla Commissione. Ove si decidesse di intraprendere la strada della diminuzione dei membri di quest'ultima, dunque, pare necessitata la strada della

⁶⁹ V. Lippolis, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'art. 11*, cit., 3.

attribuzione alla Conferenza del compito di designare i membri chiamati a rappresentare gli enti locali.

Bibliografia

- Alberti A., *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Giappichelli, Torino, 2015;
- Auriemma S., *La codificazione della disciplina dei processi innanzi la Corte dei conti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 655 ss.;
- Azzariti G., *Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito*, in www.astrid-online.it;
- Battini S., *Le norme sul personale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 645 ss.;
- Belletti M., *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Aracne, Roma, 2012;
- Bifulco R., *L'onda lunga della sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 3/2017
- Bifulco R., *In attesa della seconda camera federale*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, 211 ss.;
- Bifulco R., *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in A. Manzella, F. Bassanini, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, il Mulino, Bologna, 2007, 87 ss.
- Bin R., *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, 2009, 618 ss.;
- Bin R., 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, 903 ss.;
- Bonura H., Fonderico G., *Le partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e i servizi pubblici locali di interesse economico generale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 651 ss.;
- Bracci G., *Il rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni all'interno del processo legislativo*, in www.forumcostituzionale.it (febbraio 2012);
- Camera dei deputati, *Il bicameralismo nei progetti di riforma costituzionale*, in *Documentazione e ricerche*, quad. n. 26, 2013;
- Carli M., *La Conferenza Stato-Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 173 ss.;
- Carotti B., *L'amministrazione digitale e la trasparenza amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 625 ss.;
- Carpani G., *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, il Mulino, Bologna, 2006;
- Cecchetti M., *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*, 2011, 1064 ss.;
- Ciarlo P., Pitruzzella G., *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *AIC-Osservatorio*, 2013;

- D'Amico G., *La sentenza sulla legge Madia: una decisione forse troppo innovatrice*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2106;
- D'Amico G., *Rifiuti radioattivi nelle Regioni "meno reattive"? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale (brevi note alla sent. n. 62 del 2005)*, in www.forumcostituzionale.it (marzo 2005);
- D'Atena A., *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *RivistaAIC*, n. 2/2015;
- Fiorentino L., *L'organizzazione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 639 ss.;
- Fischel W. A., *Why Aere There NIMBY's?*, in *Law and economics*, vol. 77, No. 1 (Feb., 2001), 144 ss.;
- Hermansson H., *The Ethics of NIMBY Conflicts*, in *Ethical Theory and Moral Practice*, Vol. 10, No. 1 (Feb., 007), 23 ss.;
- Lippolis V., *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'art. 11 della legge costituzionale n.3 del 2001*, in federalismi.it, n. 25/2006;
- Luciani M., *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *RivistaAIC*, n. 2/2014;
- Lupo N., *La (ancora incerta) natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in www.federalismi.it, n. 4/2016;
- Macchia M., *Sui poteri di autotutela: una riforma in senso giustiziale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 634 ss.;
- Mainardis C., *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regione*, in *Le Regioni*, 2011, 455 ss.;
- Mancini M., *"Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà": trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, 2014, 27 ss.;
- Marchetti G., *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016;
- Marshall J. (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 705 ss.;
- Mattarella B.G., *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 621 ss.;
- Olivetti M., *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 2008, 107 ss.;
- Pajno S., *Il Senato delle autonomie territoriali. Come poteva essere, come sarà e come potrebbe essere la nuova Camera Alta della Repubblica italiana*, in *Questione giustizia*, n. 2/2016, 85 ss.;
- Pajno S., *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale, interistituzionale*, in R. Ferrara-M.A. Sandulli (a cura di.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente* (a cura di S. Grassi e M.A. Sandulli), Milano, Giuffrè, 2014, 403 ss., part. 434 ss.;

- Parisi S., *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, 341 ss.;
- Portney K.E., *Siting Hazardous Waste Treatment Facilities: The NIMBY Syndrome*, New York, Auburn House, 1991;
- Rivosecchi G., *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 2016;
- Rivosecchi G., *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in www.forumcostituzionale.it (febbraio 2017);
- Ruggiu I., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del "federalismo sommerso"*, in *Le Regioni*, 2000, 853 ss.;
- Ruggiu I., *Contro la camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006;
- Ruggiu I., *Il nodo del dialogo tra Senato e Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2016, 483 ss.;
- Scaccia G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, ESI, 2009;
- Tribe L.H., Dorfe M.C., *Leggere la Costituzione. Una lezione americana*, trad. it. Il Mulino, Bologna, 2005;
- Vesperini G., *Le norme generali sulla semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 629 ss.