

*Facoltà di Scienze Politiche
Corso di Laurea magistrale in Amministrazione pubblica*

Cattedra di Diritto regionale e degli enti locali

I RACCORDI STATO - AUTONOMIE TERRITORIALI NELLA PROSPETTIVA DELLA RIFORMA DEL BICAMERALISMO PERFETTO

RELATORE

Prof. Gian Candido De Martin

CANDIDATO

Andrea Pagliari

Matr. 604152

CORRELATORE

Prof.ssa Carmela Decaro

ANNO ACCADEMICO 2008/2009

Indice

Introduzione	pag. 7
Parte prima	
Il sistema dei raccordi Stato – autonomie territoriali nel nostro ordinamento	17
I. I raccordi nella Costituzione del 1948	18
II. L’esigenza di raccordi: la leale collaborazione e i suoi “strumenti procedurali”	22
III. Il sistema delle Conferenze	32
1. <i>La Conferenza Stato – Regioni</i>	34
1.1. Composizione e aspetti organizzativi	35
1.2. Le attribuzioni	40
1.2.1. <i>La funzione consultiva: i pareri</i>	41
1.2.2. <i>L’attività di raccordo: le intese e gli accordi</i>	45
1.2.3. <i>L’attività deliberativa</i>	47
1.2.4. <i>Altre attività delle Conferenze</i>	47
1.2.5. <i>Le attribuzioni in ambito comunitario</i>	48
1.3. Modalità di funzionamento	49
2. <i>La Conferenza Stato – Città e autonomie locali</i>	52
3. <i>La Conferenza unificata</i>	54
4. <i>Riforma e costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze</i>	58
5. <i>Conferenze e Governo: un difficile rapporto</i>	63
6. <i>Un giudizio complessivo: l’inadeguatezza delle Conferenze a garantire una efficace partecipazione dei territori al procedimento legislativo centrale</i>	66

Parte seconda

La riforma del bicameralismo perfetto nella storia della Repubblica, tra nuove ragioni e progetti falliti

72

IV.	La questione del bicameralismo dalla Costituente alla Commissione D'Alema	73
1.	<i>Un dibattito antico</i>	73
2.	<i>Il bicameralismo dei Costituenti</i>	76
3.	<i>Un bicameralismo insoddisfacente</i>	83
4.	<i>I tentativi di riforma del bicameralismo fino alla XIII legislatura</i>	87
4.1.	Le istanze riformiste dalla I legislatura ai primi anni Ottanta	87
4.2.	La Commissione Bozzi	90
4.3.	Il progetto di riforma della X legislatura	92
4.4.	La Commissione De Mita – Jotti	94
4.5.	Il progetto del Comitato Speroni	95
4.6.	La Commissione D'Alema	98
V.	La “rivoluzione” del nuovo Titolo V e la mancata revisione del bicameralismo perfetto. Il perdurante <i>vulnus</i> in tema di raccordi	103
1.	<i>Le ragioni di una riforma non più procrastinabile dopo il 2001</i>	103
2.	<i>Una soluzione transitoria: l'integrazione della “bicameralina” (art. 11 legge cost. n. 3/2001) come possibile “ponte” verso la Camera delle autonomie</i>	126
2.1.	I molti nodi da sciogliere: il dibattito in dottrina	126
2.2.	I lavori del Comitato Mancino	133
2.3.	L'inattuazione dell'art. 11 come emblema di una sempre più patologica inerzia istituzionale	135
3.	<i>Il deludente “Senato federale” del d.d.l. cost. della XIV legislatura</i>	139
4.	<i>Una nuova, e più soddisfacente, ipotesi di “Senato federale”: la “bozza Violante” della XV legislatura</i>	153

Parte terza	
Il dibattito in corso, le prospettive, le critiche, gli ostacoli da superare. Riflessioni e proposte per una riforma del bicameralismo perfetto	161
VI. Per un nuovo Senato della Repubblica. Le linee direttrici di una possibile riforma	162
1. <i>Composizione ed altri aspetti strutturali del nuovo Senato</i>	163
1.1. Una questione preliminare, nominalistica ma non solo: “Senato federale”, “Camera delle Regioni” o “Camera delle autonomie territoriali”? Forse, più semplicemente... “Senato della <i>Repubblica</i> ”	163
1.2. I criteri di composizione della seconda Camera (con riferimento alla componente regionale). Alcune riflessioni, anche in chiave comparata	170
1.3. Le conseguenze sull’art. 67 Cost.	188
1.4. Gli enti locali nel nuovo Senato della Repubblica	189
1.5. L’attribuzione dei seggi senatoriali a Regioni ed enti locali	192
2. <i>Il nuovo Senato della Repubblica dal punto di vista funzionale. Il superamento del bicameralismo paritario</i>	195
2.1. Il rapporto Parlamento – Governo	196
2.2. Il nuovo Senato della Repubblica nel procedimento legislativo	197
2.3. Altre significative funzioni del nuovo Senato territoriale	199
VII. Gli ostacoli da superare e le critiche nei confronti delle Camere federali. Quali prospettive per la riforma del nostro bicameralismo?	201
1. <i>Una riforma irrealizzabile?</i>	201
2. <i>Le critiche mosse alle Camere territoriali</i>	204
2.1. La principale “accusa” nei confronti delle Camere federali: l’incapacità ad esprimere una rappresentanza territoriale e non politica	204
2.2. Le ulteriori critiche avanzate nei confronti del Senato territoriale e le soluzioni alternative ipotizzate per la creazione di efficaci raccordi tra Stato e autonomie	208

3. <i>L'insufficienza e l'inadeguatezza delle soluzioni alternative prospettate. L'imprescindibilità della Camera delle autonomie... senza rinunciare ai raccordi intergovernativi</i>	211
4. <i>La XVI legislatura: il dibattito in corso e le prospettive di riforma della seconda Camera</i>	216
Conclusioni	223
Bibliografia	233

Introduzione

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

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

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

Tale principio fondamentale della nostra Carta costituzionale, cioè – prefigurando un sistema di “unità plurale” – già mirabilmente delineava, in termini

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

² G. BERTI e G.C. DE MARTIN, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 5-6.

generali, l'idea di uno Stato decentrato e policentrico, in cui fosse salvaguardato e sviluppato il valore dell'autonomia.

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

Tale discrasia, che ha a lungo caratterizzato la nostra Costituzione, può ritenersi superata alla luce delle profonde innovazioni apportate dalla riforma del 2001 (nonché di quelle – più limitate, ma anch'esse significative – introdotte con la legge cost. n. 1/1999), la cui carica è apparsa «rivoluzionaria»⁴, essendo la logica ad esse sottostante tale da comportare il rovesciamento di alcune delle assunzioni precedentemente diffuse, prima fra tutte la concezione fortemente gerarchica delle relazioni tra Stato e autonomie territoriali, rispetto alla quale la riforma non poteva essere più radicale.

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

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

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

⁵ Appare significativo che già dalla norma di apertura del Titolo V della Parte II della Costituzione, l'art. 114, emergano le linee portanti della riforma. Esso, infatti, attraverso il secondo comma, in base al quale «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione», porta ad effettiva realizzazione il principio autonomistico, dotando lo Statuto locale, al pari di quello regionale, della caratteristica di atto fondamentale della vita dell'ente territoriale (sul punto v., tra gli altri, G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, II ed., pp. 207 ss.).

Di grande impatto è anche l'affermazione, generale e di principio, contenuta nel primo comma, secondo cui «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Tale formulazione vuol sottolineare sul piano costituzionale la posizione di pariteticità di tutti i soggetti istituzionali che formano la Repubblica, *compreso lo Stato*, che invece non era menzionato nel vecchio art. 114, da cui risultava sottintesa la coincidenza tra la Repubblica e lo Stato stesso, il quale appariva – e, in forza di alcune disposizioni della Parte II della Costituzione ora soppresse, effettivamente era – in posizione di preminenza. Ora, al contrario, non solo i vari livelli territoriali di governo, incluso quello statale, risultano tutti formalmente dotati di pari dignità costituzionale, attraverso una parificazione qualitativa nel quadro di una logica completamente nuova della statualità, volta a superare nettamente la tradizionale concezione gerarchica e statocentrica, ma la valorizzazione del ruolo degli enti locali nell'impianto istituzionale appare ulteriormente accentuata

Si pensi, in particolare, al nuovo criterio di riparto della competenza legislativa per materia, basato sulla competenza enumerata dello Stato e quella generale-residuale delle Regioni (completato dal venir meno dei controlli governativi preventivi sulle leggi regionali), ma anche all'ampia autonomia finanziaria delle Regioni (sul versante sia della spesa sia dell'entrata), e alla possibilità per queste ultime di concludere accordi internazionali.

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

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

Tale lacuna – già valutata in modo fortemente negativo in relazione al vecchio Titolo V (v. *infra* cap. I), quindi nell'ambito del così diverso assetto istituzionale precedente, tanto da essere ritenuta uno dei fattori che avrebbe «impedito la nascita di un compiuto modello cooperativo, dando luogo, invece, a un sistema statocentrico»⁶ – deve ora necessariamente suscitare nel commentatore un giudizio

dal ribaltamento della loro elencazione, che comincia infatti dai Comuni, in coerenza con il principio di sussidiarietà (enunciato dall'art. 118), e che sembra per questo lasciar intendere addirittura una posizione prioritaria degli enti locali e delle Regioni rispetto allo Stato, in un disegno di ricostruzione del nostro ordinamento "dal basso", cioè dal livello di governo più vicino al cittadino. Cfr. in particolare M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, II ed., pp. 39 ss.

Sembra peraltro opportuno precisare che quella parificazione qualitativa tra Stato, Regioni ed enti locali che emerge dal nuovo art. 114 non può, da un punto di vista giuridico, ritenersi piena, sussistendo ovviamente una differenza tra lo Stato e le altre entità, sia perché solo lo Stato è titolare della sovranità, sia perché solo ad esso spetta il potere costituente.

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

ancor più severo, proprio in quanto quel graduale percorso evolutivo – culminato nella riforma costituzionale del 2001 – in virtù del quale la fisionomia dell'ordinamento è così radicalmente mutata nel senso indicato, ha prodotto l'accresciuta esigenza – o, per meglio dire, l'assoluta imprescindibilità – di nuovi e più forti strumenti di coordinamento, di meccanismi collaborativi e di sedi di raccordo tra gli enti territoriali costitutivi della Repubblica.

Tale ineludibile necessità è anzitutto emersa, già all'indomani della riforma, sotto lo specifico profilo della gestione della sua attuazione, rivelatosi di fatto particolarmente problematico, alla luce dell'elaborazione di soluzioni e del raggiungimento di risultati decisamente deludenti proprio dal punto di vista operativo, essendo stati del tutto disattesi, nel corso della XIV legislatura, gli iniziali incoraggianti propositi che facevano presagire un auspicabile, ed auspicato, percorso concertato tra Stato e autonomie territoriali (v. *amplius infra* cap. V, § 1).

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

Quel processo, infatti, non è – e sarebbe un grave errore considerarlo tale – una mera “devoluzione”, unilaterale, di poteri e competenze dal centro del sistema alla sua periferia, ma implica nuove forme di unificazione dell'ordinamento, attraverso un'organizzazione di questi poteri decentralizzati che sia rispettosa dell'autonomia e della paritarietà tra Stato e altri enti territoriali, e dunque non più fondata sull'intervento autoritario dello Stato centrale come unico titolare della sovranità, bensì sul principio e la logica della sussidiarietà⁷.

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

⁷ A. PIRAINO, *Autonomie e raccordi interistituzionali*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), *Il «gioco» della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, Donzelli, Roma, 2007, pp. 10-11.

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

Così, il grave *vulnus* costituzionale in tema di raccordi, già di per sé censurabile, diventa, dopo tali dinamiche evolutive, una carenza che rischia di causare una “crisi d’identità” della Repubblica, compromettendo la possibilità stessa di dare una definizione ed un’interpretazione più compiuta e certa della sua nascente fisionomia federale, e collocandosi, per questo, al centro delle tensioni che caratterizzano questa fase della vita delle istituzioni del nostro Paese. Un vuoto che – nell’ambito della più generale crisi del processo di riforma costituzionale – è tra le cause dello stato di confusione dell’ordinamento giuridico e di quella precarietà istituzionale che da qualche tempo sembra esserne un carattere immanente.

Per la verità, forme, procedure e sedi di coordinamento tra enti territoriali non sono del tutto assenti, in quanto, di fronte all’inevitabile emergere dell’esigenza di strumenti che permettessero un miglior funzionamento del sistema, a questo limite di fondo del disegno costituzionale originario ha cercato di supplire la prassi che si è sviluppata, nei decenni successivi, sia sul piano legislativo che giurisprudenziale, anche su impulso decisivo della Corte costituzionale, la quale, in varie pronunce, ha indicato la *leale collaborazione* come principio guida che «deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrono o si intersechino, impedendo un contemperamento dei rispettivi interessi»⁸ (v. *amplius infra* cap. II).

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

Esse, colmando in qualche modo il *vulnus* costituzionale, sono divenute – probabilmente proprio in virtù dell’assenza di altri significativi raccordi – uno strumento irrinunciabile, come è dimostrato dal loro percorso evolutivo – per la

⁸ Corte cost., sent. n. 242/1997.

verità non sempre chiaro e razionale – che le ha condotte ad acquisire una crescente centralità nell’ordinamento, sancita da ultimo dal d.lgs. 281/1997 (v. *infra* cap. III).

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

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

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

Pertanto, secondo tale approccio, la sua introduzione nel nostro ordinamento ne comporterebbe una mutazione qualitativa, poiché questo intervento rappresenta «uno dei punti nevralgici d’ogni effettivo cambiamento del tipo di Stato»⁹, avendo «un tale organo costituzionale il ruolo di trasformare la stessa natura intrinseca dello Stato-persona, da soggetto distinto e dialetticamente contrapposto agli altri soggetti costitutivi della Repubblica a soggetto che *già al suo interno* è condizionato dalla presenza forte delle autonomie»¹⁰.

Da qui il giudizio generalmente negativo relativamente a quei succedanei – quali appunto il sistema delle Conferenze, ma anche la Commissione bicamerale per le questioni regionali come configurata dall’art. 11 della legge cost. 3/2001

⁹ M.P. VIVIANI SCHLEIN, *I progetti dell’opposizione parlamentare per la riforma dell’ordinamento costituzionale*, in G. Cordini (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 104.

¹⁰ F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, n. 3, p. 850 (corsivo aggiunto).

(previsione che peraltro è rimasta inattuata) – ritenuti insoddisfacenti, proprio in quanto soluzioni deboli, che si pongono solo a lato delle istituzioni di vertice, e non sono in grado di surrogare quelle funzioni proprie di una Camera delle autonomie territoriali¹¹.

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

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

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

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

¹¹ In tal senso, tra gli altri, v. U. ALLEGRETTI, *Intervento* sul tema *La bicamerale allargata, laboratorio istituzionale per l'approdo al compimento della riforma. Il “Senato federale”*, Congresso delle Regioni, Prima sessione, 9 luglio 2003, Camera dei Deputati, Palazzo Marini, Roma, reperibile in www.parlamentiregionali.it.

Un organo di questo tipo permetterebbe, eventualmente, anche di inserire ulteriori tasselli che, in un sistema come quello disegnato dalla riforma del 2001, sembrano imprescindibili: tra questi, l'intervento delle Regioni nella nomina dei giudici della stessa Corte costituzionale, nonché la loro partecipazione al procedimento di revisione costituzionale, che potrebbero entrambi realizzarsi proprio attraverso una seconda Camera federale (v. *amplius infra* cap. V, § 1).

Si disporrebbe così di una sede nella quale sarebbe possibile associare a scelte determinanti per il sistema istituzionale tutti gli elementi che – per di più a pari titolo – ne fanno parte, una sede che diverrebbe lo scenario di un'effettiva cooperazione tra centro e periferie, favorendo in tal modo anche il depotenziamento di spinte localistiche e tendenze disgregatrici che di tanto in tanto riemergono.

Ed ecco che, per tornare al significato che il *federalizing process* dovrà avere per il nostro ordinamento, si delinea il ruolo decisivo che la Camera territoriale potrà assumere rispetto ad esso e alla concreta configurazione cui il sistema approderà: tale organo – se costruito in modo tale da riflettere effettivamente, e non solo nominalmente, la presenza delle componenti territoriali del Paese – oltre a garantire la difesa e la valorizzazione delle autonomie, potrà anche assicurare la coesione della Repubblica e la vitalità dell'unità nazionale – un'unità nazionale pluralistica – in quanto, veicolando la partecipazione autentica delle autonomie al centro, le renderà consapevoli, garanti, corresponsabili delle grandi decisioni nazionali¹².

È interessante notare come il vivace dibattito sul tema della riforma della seconda Camera, da tempo in corso nel nostro Paese, si inserisca in una tendenza generale a proporre modifiche in senso federale al funzionamento delle Camere alte, che accomuna molti ordinamenti.

Infatti, nonostante in molti casi le seconde Camere territoriali conoscano una crisi di legittimazione, apparendo non sempre davvero adeguate rispetto alle dinamiche federali, e quindi a rappresentare gli effettivi interessi degli Stati¹³, e ciò anche a causa del fatto che spesso logiche politico-partitiche tendano a prevalere su

¹² U. ALLEGRETTI, *Intervento*, cit., e ID., *I molti squilibri di un progetto*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli Editori, Firenze, 2004, pp. 18-19.

¹³ Da qui le prospettive di altre ipotesi organizzative per la partecipazione alle attività dello Stato federale, fondate in particolare sul rapporto diretto tra gli esecutivi.

quelle territoriali¹⁴, si tratta di un modello che continua ad esercitare una forza attrattiva notevole, come dimostra la circostanza che in quei Paesi in cui vi è stato, o è in corso, un mutamento della forma di Stato in senso tendenzialmente federale – Italia, Spagna, Belgio, Gran Bretagna – ed in cui la presenza degli enti territoriali in Parlamento è debole o nulla, la trasformazione della seconda Camera in una vera e propria Camera federale è rivendicata con forza, essendo da molti considerato il passo decisivo per portare a compimento quei processi¹⁵.

Proprio in relazione alle esperienze di altri ordinamenti, pare opportuno puntualizzare che, ovviamente, il riferimento ad un presunto modello di seconda Camera federale è del tutto generico, in quanto dall'osservazione degli Stati federali emerge una estrema varietà di soluzioni nella conformazione concreta delle diverse Camere territoriali, riguardo sia alla composizione che ai loro poteri¹⁶.

¹⁴ È questa una delle principali argomentazioni utilizzate da I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006, a sostegno della sua critica radicale del modello della Camera delle Regioni, che a parere dell'autrice appare viziato *in re ipsa*, proprio in quanto una proiezione parlamentare delle logiche territoriali tende a favorire la loro caduta in logiche partitiche, motivo per cui in pressoché nessuno degli Stati dotati di seconda Camera questa funzionerebbe realmente come fulcro di interessi territoriali (v. *amplius infra* cap. VII, § 2).

¹⁵ Tale connessione fattuale tra federalizzazione dello Stato e territorializzazione della seconda Camera può considerarsi una manifestazione del rapporto che, più in generale, intercorre tra forma di Stato e Camera alta, e che vede quest'ultima essere particolarmente reattiva alle metamorfosi delle concezioni statuali, rispecchiandone tendenzialmente le evoluzioni e rivelandosi, quindi, «una tra le più sensibili casse di risonanza del mutamento della forma di Stato» (cfr. C. DECARO, *I bicameralismi nell'Unione europea*, in Id. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008, pp. 30-32. Così anche A. TORRE, In praise of the House of Lords. *Riflessioni sulle prospettive di riforma della seconda Camera britannica*, *ivi*, p. 43). Tale stretto legame sarebbe alla base, tra l'altro, nel XIX, XX ed anche in questo primo scorcio di XXI secolo, di quella «costante costituzionale» consistente nel «mettere in discussione (l'esistenza e) la configurazione delle cd. Camere alte» (cfr. R. FERRARI ZUMBINI, *La difficoltà del cambiamento*, *ivi*, p. 159), con la conseguente mutevolezza che storicamente le ha caratterizzate, a differenza di quanto accaduto, invece, per le Camere basse, le quali, affondando le loro radici «nel principio ormai sacralizzato della rappresentanza popolare diretta», esprimono «il momento della definitività e dell'immutabilità» (C. DECARO, *I bicameralismi nell'Unione europea*, cit., pp. 30-32).

¹⁶ Per un'analisi delle varie soluzioni possibili in ordine a composizione, modalità di designazione e competenze delle seconde Camere federali si veda: T. GROPPI, *Il federalismo*, cit., pp. 122-124; G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 210; M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in G. Rolla (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 46; R.L. WATTS, *Federal second chambers compared*, in www.federalismi.it. Per un'analisi delle caratteristiche delle seconde Camere territoriali nei vari ordinamenti federali si rimanda in particolare a J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006. Si vedano anche: B. CARAVITA DI TORITTO, *Il bicameralismo nelle più significative esperienze federali. Composizione e attività legislativa delle Camere alte*, in P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, pp. 85 ss., in cui sono trattati i casi di Argentina, Australia, Austria, Belgio, Brasile, Canada, Germania, India, Messico, Nigeria, Russia, Spagna, Stati

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

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

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

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

Uniti, Sudafrica, Svizzera, Jugoslavia; T. GROPPi, *Il federalismo*, cit.; PRESIDENZA DELLA PROVINCIA DI ROMA (coord. scient. S. MANGIAMELI), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, pp. 159 ss., in cui sono approfonditi i casi di Germania, Austria, Belgio, Francia, Spagna, Regno Unito, Svizzera e Stati Uniti; G. TSEBELIS e J. MONEY, *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, pp. 44 ss.

Parte prima

Il sistema dei raccordi Stato – autonomie territoriali nel nostro ordinamento

Capitolo I

I raccordi nella Costituzione del 1948

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

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

L'unico organo previsto per la costruzione di un rapporto in qualche modo di tipo collaborativo tra Stato e Regioni, era la Commissione bicamerale per le questioni regionali di cui all'art. 126 Cost.¹⁷ – poi istituita dall'art. 52 della legge n. 62/1953 (c.d. "legge Scelba") – che la norma costituzionale prevedeva dovesse essere consultata nel caso, decisamente circoscritto, dello scioglimento anticipato dei Consigli regionali.

La denominazione scelta sembrava, però, implicare attribuzioni più ampie, legate ad un'esigenza di generale ed organico collegamento funzionale tra Parlamento e Regioni, attribuzioni che le sono state effettivamente conferite, nel corso del tempo, in vari ambiti, dalla legislazione ordinaria e dai regolamenti

¹⁷ Originariamente disciplinata dal quarto comma della norma, in seguito alle modifiche ad esso apportate dall'art. 4 della legge cost. n. 1/1999 – che comunque non è intervenuto sulla parte riguardante detta Commissione – tale previsione è ora contenuta nel primo comma del nuovo art. 126. Si tratta di uno dei pochi organi bicamerali, eccezione all'autonomia di ciascuna Camera.

parlamentari, anche se sempre limitatamente alla sola espressione di un parere in funzione consultiva.

Di fatto, pertanto, la Commissione ha assunto una competenza quasi di carattere generale sulle attività che interessano l'ordinamento regionale¹⁸, ma ciò nonostante – sia per la ridotta incisività dei suoi poteri, sia per la composizione esclusivamente parlamentare¹⁹ – «tale organo non ha mai potuto ergersi a punto di riferimento istituzionale dei territori»²⁰, non essendone espressione.

Per il resto, la Costituzione del 1948 si limitava a prevedere dei meccanismi di partecipazione delle Regioni all'esercizio di alcune rilevanti funzioni statali, quali:

- l'iniziativa legislativa. Secondo l'art. 121, secondo comma, ogni Consiglio regionale «può fare proposte di legge alle Camere»²¹.

La Costituzione non pone espressi limiti di materia o di interesse, per cui l'oggetto delle proposte non deve riguardare necessariamente specifici ambiti competenziali della Regione, essendo sufficiente che esso presenti comunque una relazione con gli interessi regionali²². Tale potere si estende pacificamente anche a leggi costituzionali o di revisione costituzionale²³.

Si è trattato di «un istituto che ha avuto un peso pressoché insignificante nel quadro della complessiva attività legislativa del Parlamento»²⁴, anche a causa di una disciplina regolamentare non particolarmente favorevole, se paragonata a quella relativa all'iniziativa popolare²⁵;

¹⁸ Per una ricognizione esauriente delle fonti di disciplina della Commissione, e quindi delle varie attività da essa svolte, si consulti il sito istituzionale della Commissione stessa, www.camera.it/_bicamerale/questreg/home.htm.

¹⁹ Essa è attualmente composta da 20 deputati e 20 senatori. Per le significative novità, funzionali e strutturali, apportate dall'art. 11 della l. c. 3/2001, tuttavia inattuato, v. *infra* cap. V, § 2.

²⁰ I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, in *Le Regioni*, 2000, n. 5, p. 859.

²¹ Tale potere si esercita mediante deliberazione della proposta da parte dell'assemblea e il suo inoltro ad una delle Camere da parte del Presidente della Giunta regionale.

²² Cfr. P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 294.

²³ Non vi sono, infatti, diverse disposizioni specifiche nell'art. 138 Cost., relativo al procedimento di revisione. In tal senso si è espressa anche la Corte costituzionale (sent. n. 470/1992).

²⁴ P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 294.

²⁵ Solo nel 1988, infatti, il regolamento del Senato (art. 74, commi terzo e quarto) ha esteso anche all'iniziativa regionale l'obbligo d'esame entro un mese da parte delle commissioni, con la possibilità d'audizione di un rappresentante del Consiglio regionale proponente. Continua invece ad applicarsi alle proposte regionali la regola generale della decadenza per fine legislatura, a differenza di quelle popolari che sopravvivono per due legislature consecutive (per un approfondimento in tema di iniziativa legislativa si rinvia a A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 310 ss.).

- il potere di richiedere referendum abrogativo su leggi ordinarie dello Stato, spettante, in base all'art. 75, primo comma, Cost., ai Consigli regionali, in numero non inferiore a cinque²⁶.

Si tratta di un meccanismo più volte attivato dalle Regioni, ma che appare – più che di tipo partecipativo – strumento meramente oppositivo a decisioni già assunte dal legislatore statale²⁷;

- il potere di richiedere il referendum confermativo di una legge costituzionale, ai sensi dell'art. 138, secondo comma, Cost., anche in tal caso da parte di cinque Consigli regionali (possibilità attribuita anche a un quinto dei membri di una Camera e a cinquecentomila elettori);
- la partecipazione all'elezione del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 83, secondo comma, Cost., in base al quale, oltre al Parlamento in seduta comune, «all'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze» (mentre la Valle D'Aosta ha un solo delegato).

Si è sottolineato come – a prescindere dal fatto che nella prassi la posizione dei delegati regionali non si sia mai discostata da quella dei relativi partiti di appartenenza presenti in Parlamento – la componente regionale del collegio elettorale ha una dimensione quantitativamente così poco significativa rispetto a quella parlamentare, da rendere pressoché ininfluenti anche eventuali posizioni di dissenso, e quindi assai improbabile l'ipotesi che in situazioni di forte incertezza il suo voto possa risultare decisivo²⁸;

- la partecipazione di Regioni ed enti locali ai procedimenti di variazione territoriale (fusione di Regioni esistenti, creazione di nuove Regioni, aggregazione di Province e Comuni al territorio di una Regione diversa da

²⁶ Lo specifico riferimento ai Consigli, in quanto rappresentanti di parti del corpo elettorale, unito alla necessaria concorde richiesta da parte di almeno cinque di essi, sarebbero elementi utili a garantire – esattamente come per la richiesta avanzata da cinquecentomila elettori – l'esistenza nel Paese del grado di consenso necessario a giustificare l'attivazione delle procedure referendarie (cfr. S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2005, p. 200).

²⁷ Cfr. P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 295.

²⁸ *Ivi*, p. 294. Cfr. anche S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, p. 202, secondo i quali, proprio da tali considerazioni deriva che l'importanza della norma in questione va piuttosto rinvenuta sul piano simbolico, avendo essa il chiaro scopo di far discendere l'investitura del Presidente della Repubblica da un collegio formato non solo dai rappresentanti della comunità nazionale nel suo insieme, ma anche da rappresentanti delle maggiori articolazioni della Repubblica.

quella di appartenenza), disciplinati dagli artt. 132 e 133 Cost., attraverso procedure che permettano di acquisire il punto di vista di tutti gli enti territoriali interessati²⁹.

Le varie forme di partecipazione delle Regioni all'esercizio di funzioni statali, cui si è fatto sinteticamente cenno, unici momenti di coordinazione tra Stato ed autonomie territoriali considerati dalla Costituzione del 1948³⁰, sono «risultate nell'esperienza concreta del tutto ininfluenti sul piano della loro incidenza sulle decisioni finali»³¹, e ciò, in parte, anche a causa del carattere sempre meramente «facoltativo ed eventuale» di tale partecipazione, «necessaria» nel solo caso dell'elezione del Presidente della Repubblica³².

La loro inadeguatezza ed insufficienza non tarderà a farsi sentire, in relazione alle dinamiche istituzionali dell'ordinamento, soprattutto una volta integralmente attuato il disegno regionalista³³.

²⁹ Sui procedimenti in questione v. P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, pp. 294-295.

³⁰ Per la verità, oltre a quelle trattate, sono state ritenute (cfr. E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, pp. 97-98, nota 1), in qualche modo forme ulteriori di raccordo, con riguardo al versante organizzativo, anche il Commissario del Governo e la partecipazione del Presidente della Giunta regionale alle sedute del Consiglio dei Ministri (ed in particolare la partecipazione «con il rango di Ministro» del Presidente della Regione Sicilia *ex art. 21 st.*), nonché, sul versante procedimentale, il procedimento di approvazione degli statuti regionali, ai sensi del vecchio art. 123 Cost., le ipotesi di controllo mediante rinvio con richiesta di riesame, di cui agli artt. 125 e 127 Cost. (a cui si aggiungeva l'analoga soluzione dell'art. 130 nei rapporti Regioni-enti locali), ed, infine, per le Regioni speciali, lo specifico procedimento per l'emanazione delle norme di attuazione degli statuti. Sulla totale assenza di raccordi tra legislativi, in particolare con riferimento alla configurazione ed al ruolo del Senato, questione oggetto di un profondo dibattito in Assemblea Costituente, in cui emersero anche ipotesi di «regionalizzazione» della seconda Camera, ridottesi però alla sola ambigua formulazione dell'elezione «a base regionale» di cui all'art. 57 Cost., v. *infra* cap. IV, § 2.

³¹ P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 293.

³² Tale debolezza era sottolineata, a pochi anni dall'avvenuta attuazione del regionalismo, da N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 65-66, nota 231, il quale, pur attribuendo un'indubbia rilevanza a quelle funzioni al cui esercizio le Regioni avevano diritto a prender parte, ne metteva in rilievo la limitatezza, sottolineando, con tono vivace ed esortativo, che affinché «le esigenze, i bisogni, gli interessi delle collettività regionali possano essere effettivamente fatte valere, sembra indispensabile che gli enti esponenziali delle collettività stesse concorrano *sempre, necessariamente*, direttamente alla determinazione, alla formazione, alla deliberazione degli «atti costituzionali» di maggiore momento per la vita della intera comunità nazionale».

³³ Si ricordi che la realizzazione concreta del sistema regionale (in riferimento all'istituzione delle Regioni a statuto ordinario), è stata lenta e faticosa, ed è sostanzialmente iniziata ad oltre venti anni dall'entrata in vigore della Carta repubblicana, con la legge 16 maggio 1970, n. 281, che ha appunto avviato il processo di regionalizzazione generale dell'ordinamento italiano. Fino a quel momento erano state costituite solo le cinque Regioni ad autonomia speciale (nel 1948 Sicilia, Sardegna, Trentino Alto-Adige e Valle d'Aosta, nel 1963 il Friuli-Venezia Giulia), mentre per le Regioni a statuto ordinario non aveva dato luogo ad effetti la legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Capitolo II

L'esigenza di raccordi: la leale collaborazione e i suoi "strumenti procedurali"

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

Tali forme di collaborazione hanno assunto varia natura e diversi gradi di intensità: dagli obblighi di reciproca informazione, alla consultazione attraverso la richiesta di pareri preventivi prima dell'assunzione di decisioni da parte dello Stato, fino alla definizione di veri e propri accordi tra i vari livelli di governo.

Tale tendenza è stata incoraggiata e sostenuta, sul piano giurisprudenziale, da alcune importanti pronunce della Corte costituzionale, la quale ha più volte ribadito, dalla metà degli anni '80, come l'intreccio inevitabile degli interessi connessi alle materie affidate alla competenza dello Stato o delle Regioni³⁴ richiedesse la messa in campo di istituti e procedure in grado di realizzare un confronto tra i soggetti interessati e una previa mediazione delle rispettive esigenze, in una logica di *leale collaborazione*, specie laddove ciò fosse reso necessario dal perseguimento di un valore costituzionale comune³⁵.

D'altro canto l'emersione di un principio di questo tipo, è un esito coerente – o forse quasi ineluttabile – in un sistema policentrico. Il percorso evolutivo degli Stati decentrati indica, infatti, che la realizzazione di uno stabile equilibrio istituzionale deve essere basata anche su una concertazione bilanciata tra i diversi livelli di governo e su meccanismi di raccordo, comunicazione ed interrelazione costante e

³⁴ V. ad esempio la sent. n. 8/1985, in cui si parla di casi nei quali si riscontri un «inestricabile intreccio di competenze», tale che non risulti chiaro di chi sia la competenza ultima.

³⁵ V. ad esempio la sent. n. 219/1984, in cui la Corte individua nel principio in questione la modalità per il perseguimento di interessi unitari, per la realizzazione di un'«unità cooperativa».

bilaterale tra Stato centrale e governi territoriali. Contrapponendosi alla rigida separazione gerarchica e funzionale delle competenze attribuite agli organi istituzionali, il principio di collaborazione tra centro e periferia si impone come indispensabile nella realtà dei fatti, determinando l'affermazione di un modello di tipo cooperativo contrapposto al modello duale³⁶.

Anche nel nostro ordinamento, la leale collaborazione risponde alla necessità di assicurare a tutti gli enti coinvolti la partecipazione ai processi decisionali, laddove entrino in gioco ambiti di competenza non suddivisibili in modo rigoroso; così, il suo graduale radicamento ha di per sé avviato il configurarsi di una logica meno gerarchica, autoritativa e più orientata ad una visione dialogante e tendenzialmente paritaria.

Peraltro, in un contesto costituzionale come quello anteriore alla riforma del Titolo V, imperniato sulla supremazia e la netta prevalenza dello Stato, che in qualità di custode delle istanze unitarie aveva la capacità di intervenire trasversalmente in tutte le materie, comprimendo in vario modo le attribuzioni regionali, è innegabile che la collaborazione si sia per lo più configurata proprio come strumento atto a temperare quella supremazia, in una logica quasi compensativa nei riguardi delle Regioni³⁷.

Significativa a tal proposito è l'individuazione da parte della Corte del fondamento della leale collaborazione nel principio fondamentale dell'art. 5 Cost.³⁸, in quanto proprio tale ancoraggio le ha permesso di giustificare, in nome della tutela dell'interesse nazionale, gli interventi dello Stato «al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia»³⁹, quando tali ingerenze siano controbilanciate da meccanismi idonei a garantire la rappresentazione degli interessi delle autonomie.

³⁶ Sui concetti di “federalismo competitivo”, “federalismo duale” e “federalismo cooperativo” v.: T. GROPPI, *Il federalismo*, Laterza, Bari, 2004, pp. 68-74 e G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 217-219.

³⁷ Cfr. A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in N. Zanon e A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 75 ss.

³⁸ V. ad esempio la sent. n. 242/1997.

³⁹ V. ancora la sent. n. 242/1997, in cui si aggiunge che tale regola opera «su tutto l'arco delle relazioni istituzionali tra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze proprie o delegate».

Ma la riforma del Titolo V – che ha scardinato i tradizionali canoni su cui si fondavano in passato le relazioni intersoggettive, determinando un nuovo assetto dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, tutti enti pari ordinati, ugualmente costitutivi dell’ordinamento repubblicano – richiede un’evoluzione, sulla base di queste direttrici, della fisionomia della stessa leale collaborazione⁴⁰, anche in conseguenza del fatto che in un sistema fondato sull’autonomia le esigenze di collaborazione, già rilevanti, si rafforzano.

Nonostante nel nuovo Titolo V la leale collaborazione venga consacrata in modo esplicito solo in relazione all’esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato (art. 120, secondo comma)⁴¹, essa va sicuramente al di là di quel caso specifico, pervadendo altri enunciati costituzionali, accomunati dal richiamarsi a vario titolo a forme di integrazione e coordinamento che trovano nel principio cooperativo la propria ragion d’essere.

Ciò vale, senza dubbio, per l’art. 117, quinto comma, che prevede la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari⁴², disposizione che secondo alcuni rappresenterebbe «la più rilevante innovazione in materia di cooperazione tra diversi livelli di governo»⁴³; ma anche per l’art. 118, terzo comma, che demanda alla legge statale il compito di disciplinare sia forme di coordinamento

⁴⁰ Cfr. F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, n. 3, p. 827, il quale descrive questo ineluttabile radicale cambiamento in termini di passaggio «dalla “partecipazione” (subordinata) all’esercizio di poteri riservati al “centro” (...), alla “leale collaborazione repubblicana”».

⁴¹ Per alcune considerazioni sul nuovo art. 120, secondo comma, Cost., si rinvia a E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003, pp. 235 ss. Inoltre, sulla questione degli interventi sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali, a seguito dell’introduzione di tale nuova norma costituzionale, v. la sent. n. 43/2004 (su cui, tra gli altri, T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, in www.forumcostituzionale.it), in cui la Corte individua una delle condizioni necessarie affinché l’intervento sostitutivo possa avvenire nella previsione con legge di congrue garanzie procedurali, cioè di un *iter* procedurale che consenta all’organo sostituito di interloquire con l’organo che lo esercita, in conformità proprio al principio di leale collaborazione. Per un’analisi dell’ulteriore giurisprudenza costituzionale in tema di poteri sostitutivi v. V. ANTONELLI, *L’unità della Repubblica nelle decisioni del Giudice costituzionale*, in *Formez, Autonomia regionale e unità della Repubblica*, Quaderno n. 42, pp. 71 ss.

⁴² V. in particolare T. GROPPI, *Regioni ed Unione europea*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, II ed., pp. 155 ss.

⁴³ R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, *ivi*, p. 273, il quale vede in tale partecipazione «la “nuova frontiera” del modello cooperativo di relazioni intergovernative», nonché «l’unica vera contropartita al processo di erosione delle competenze dei livelli regionali da parte dell’ordinamento comunitario».

tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza⁴⁴, sia forme di intesa e coordinamento quanto alla tutela dei beni culturali⁴⁵.

Nella sua proiezione orizzontale⁴⁶, inoltre, il principio cooperativo è al centro della previsione dell'art. 117, ottavo comma, che contempla intese tra Regioni, ratificate con legge regionale, «per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con l'individuazione di organi comuni»⁴⁷.

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

Ad ogni modo, una volta preso atto – soprattutto, come detto, sulla scorta delle molteplici sentenze della Corte costituzionale in tal senso – di come la leale collaborazione permei, già da qualche tempo, sia pure con declinazioni necessariamente diverse rispetto ad oggi, l'intero sistema istituzionale, e quindi fermo restando l'obbligo per il legislatore statale di prevedere forme di collaborazione ogni qual volta vi sia un intreccio di interessi tra diversi livelli di governo, emerge il delicato problema, tutt'oggi aperto, della strumentazione operativa di tale principio, e cioè di quali siano i concreti strumenti idonei a soddisfarlo nelle diverse ipotesi.

⁴⁴ Sulla *ratio* di questa previsione v. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 39-40, che mette in evidenza lo stretto legame tra tali materie ed altri ambiti e temi in cui le autonomie hanno un ruolo fondamentale (politiche del lavoro, sociali, di formazione professionale, edilizie, urbanistiche, etc.), affermando, inoltre, di ritenere imprescindibile il coinvolgimento – almeno in fase di attuazione, auspicabilmente anche in fase di elaborazione – non delle sole Regioni, ma anche degli enti locali, trattandosi di materie in cui questi ultimi hanno responsabilità amministrative di grande rilievo.

⁴⁵ La ragione della distinzione, con la previsione di due strumenti di diversa intensità, risiederebbe nella differente attribuzione delle materie in questione rispetto alle potestà legislative. Mentre immigrazione, ordine pubblico e sicurezza rientrano infatti nella potestà legislativa esclusiva statale, la materia dei beni culturali è divisa tra potestà legislativa esclusiva statale (“tutela dei beni culturali”) e concorrente (“valorizzazione dei beni culturali”) (così R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, cit., p. 273).

⁴⁶ Per alcune agili considerazioni in tema cooperazione interregionale, anche a livello comparato: R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, cit., pp. 268-269; L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003, n. 5, pp. 694-695.

⁴⁷ Sull'art. 117, ottavo comma, Cost., v. R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, cit., pp. 269-270.

In prima battuta, questi, pur essendo destinati a sovrapporsi e ad interagire, possono essere ricondotti alle due grandi categorie dei raccordi di tipo organizzativo (organi misti, dei quali l'espressione più significativa è costituita dal sistema delle Conferenze, su cui v. il capitolo successivo), e dei raccordi di tipo procedimentale (caratterizzati dalla previsione di forme di partecipazione di vario tipo ai processi decisionali di un altro ente)⁴⁸.

Sotto questo profilo, l'esperienza sin qui maturata si presenta estremamente variegata ed eterogenea⁴⁹. La stessa Corte – che peraltro, in più di un'occasione, si è spinta direttamente ad indicare le forme di leale collaborazione più adeguate in relazione alle questioni che sono state sottoposte al suo giudizio – ha affermato come tale principio, pur necessario, sia «susceptibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità»⁵⁰, dovendo essere calibrato, caso per caso, a seconda della natura degli interessi in gioco e del ruolo (in termini di competenza) che rispettivamente Stato e Regioni sono chiamati a svolgere al riguardo.

Da questo punto di vista, è possibile distinguere tre principali tipologie di strumenti: pareri, intese ed accordi (la cui trattazione verrà affrontata anche nel capitolo successivo, in relazione all'attività delle tre Conferenze Stato-Regioni-autonomie locali, sedi naturali del loro utilizzo, limitandoci ora ad un'analisi delle caratteristiche generali).

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

⁴⁸ È opportuno segnalare, senza entrare nel merito della questione, non essendo essa oggetto del presente lavoro, che il legislatore statale ha previsto appositi organismi e moduli procedimentali anche in relazione alla cooperazione tra Regioni ed enti locali, affinché, anche in ambito infraregionale, i vari livelli di governo possano pervenire a decisioni concertate. Le stesse Regioni, al fine di attuare il principio di cooperazione con le autonomie locali, hanno previsto in diverse leggi delle modalità di collaborazione con queste ultime (sul tema si rimanda a G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2002, spec. pp. 103 ss.).

⁴⁹ Cfr. L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo?*, cit., p. 701, la quale ha parlato di «graduale espansione di una vera e propria galassia di modalità negoziali di coesione e di collaborazione: un sistema, poliedrico e multiforme, di accordi ed intese che presenta potenzialità di ulteriore estensione assolutamente rilevanti, tali da incidere sulla complessiva posizione istituzionale e funzionale dei soggetti coinvolti».

⁵⁰ Sent. n. 308/2003.

Sul versante opposto vi è l'*intesa*, la manifestazione più elevata e intensa della cooperazione tra enti, che implica una visione paritetica dei soggetti coinvolti, e che è stata oggetto di particolare attenzione da parte del Giudice delle leggi.

Si pensi, ad esempio, alla sent. n. 351/1991 in cui, richiamando una precedente giurisprudenza (sentt. nn. 21/1991 e 337/1989), la Corte afferma che tale strumento «si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto ad intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo».

Rileva la Corte come l'intesa non deve condurre a situazioni paralizzanti, né tradursi in una lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione nell'ipotesi in cui il procedimento non dovesse concludersi entro termini ragionevoli; ma l'eventuale presenza di termini certi per la conclusione del procedimento e di meccanismi sostitutivi destinati a superare eventuali atteggiamenti ostruzionistici, non può comportare «un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante»⁵¹.

Va però sottolineato che quella dell'intesa non è una figura unitaria, dotata di una propria specifica fisionomia, ma un istituto destinato ad acquisire connotazioni differenti, a seconda degli interessi che vengono concretamente in rilievo.

Tale ambiguità è anzitutto legata all'incertezza del quadro normativo, laddove una disciplina organica della figura in esame sembra esistere solo per le intese nell'ambito della Conferenza Stato - Regioni (d.lgs. n. 281/1997).

Per il resto, intese tra Stato e singole Regioni sono previste da una legislazione complessa, estremamente frammentaria ed eterogenea, che fa riferimento a contesti profondamente diversi, ed è tale da rendere impossibile dedurre una definizione ed una disciplina generale.

La giurisprudenza costituzionale, a sua volta, non ha contribuito ad una razionalizzazione di tale quadro, come significativamente dimostra, a tal proposito, la distinzione tra intesa "forte" ed intesa "debole", funzionale al problema delle conseguenze del mancato conseguimento dell'intesa stessa.

La prima, imponendo sempre e comunque la codecisione, esaltazione massima del momento consensuale e della condivisione piena dell'atto, rappresenta «una

⁵¹ Sent. n. 747/1988.

tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare»⁵²; con la conseguenza che il mancato raggiungimento costituisce «un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento»⁵³ e all'adozione dell'atto.

Secondo la Corte, infatti, le intese “in senso forte” sono «atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti»⁵⁴, per cui in caso di stallo, «deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale»⁵⁵.

Ne consegue che, in caso di mancato raggiungimento, l'unica strada da percorrere sia quella del conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, al fine di denunciare l'illegittimità del rifiuto opposto alla stipulazione dell'intesa⁵⁶.

L'intesa “debole”, al contrario, si configura come fase procedimentale necessaria, ma superabile dal soggetto (lo Stato) cui spetta in prevalenza la responsabilità della decisione finale.

Infatti, pur dovendo essere ricercato quanto possibile il consenso delle parti, se l'intesa non è raggiunta entro un determinato termine, la decisione può comunque essere assunta da una sola di esse, gravata, in tal caso, dall'obbligo di fornire una congrua motivazione che testimoni della correttezza e ragionevolezza della conclusione del procedimento in assenza di intesa, dando conto delle circostanze che hanno reso impossibile la convergenza con la controparte e delle ragioni che rendono indispensabile l'adozione unilaterale dell'atto⁵⁷.

In tal modo, evidentemente, si cerca di garantire l'effettività dell'esercizio della relativa funzione, scongiurando il rischio, insito nell'intesa “forte”, che tale

⁵² Corte cost., sent. n. 337/1989.

⁵³ Così, Corte cost., sent. n. 21/1991; ma v. anche la sent. n. 207/1996.

⁵⁴ Sent. n. 383/2005.

⁵⁵ Sent. n. 385/2005.

⁵⁶ In tal senso G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 204, nota 29, ma anche F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., p. 851.

⁵⁷ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 204/1993 e 116/1994.

circostanza conduca alla completa paralisi dei processi decisionali, ponendo di fatto in capo a ciascun soggetto coinvolto un vero e proprio “diritto di veto”⁵⁸.

Certo è che, in tal modo, l’intesa “debole” comporta uno squilibrio nelle rispettive posizioni degli enti coinvolti, con il duplice rischio di degradare la posizione della controparte ad una mera consultazione, e di non garantire un effettivo impegno al fine del suo perseguimento⁵⁹.

In tema di intese, va poi necessariamente richiamata la sent. n. 303/2003⁶⁰, in cui la Corte, nel configurare la “chiamata in sussidiarietà”⁶¹, ha stabilito che,

⁵⁸ In tal senso G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 57-58, e A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni*, cit., pp. 84-85. Ciò è confermato dalla Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di osservare che «nel caso in cui l’intesa non sia raggiunta, la previsione di meccanismi in certo senso sostitutivi, o comunque di un potere del Governo di provvedere unilateralmente, sia pure con ulteriori garanzie procedurali, appare necessaria al fine di non lasciare sguarnito di garanzia l’interesse unitario per la cui salvaguardia la legge ha fondato in concreto il potere normativo» (sent. n. 408/1998).

⁵⁹ In tal senso A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni*, cit., p. 85, la quale, tra l’altro, segnala anche il problema della non sempre agevole interpretazione delle varie previsioni legislative, circa il carattere “forte” o “debole” delle intese ivi previste, circostanza che ha finito per lasciare *in toto* l’ultima parola sul punto alla Corte costituzionale, la quale ha attribuito all’intesa le accezioni più disparate, in quanto a terminologia, articolazioni e diverso grado di intensità (ivi, pp. 85-87). Sul punto v. anche R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 1, p. 61, che individua nella sede in cui l’intesa si realizza, il discrimine tra “debole” e “forte”, «atteso che ove è prescritta la sede della Conferenza, allora l’intesa è debole proprio in considerazione della possibilità del suo superamento; per converso, ove la legge si riferisce alla mera intesa con la Regione – senza che ne sia anche prevista una “procedimentalizzazione” – allora si tratta di un’intesa forte che, in quanto tale, è insuperabile».

⁶⁰ Relativa alla c.d. “legge obiettivo”, n. 443/2001, si tratta di una delle pronunce più rilevanti dopo la riforma del Titolo V, in quanto ha rappresentato un vero e proprio spartiacque nella definizione dei criteri di allocazione delle competenze di Stato e Regioni, portando taluno a ravvisarvi «bagliori di potere costituente» (così A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in www.forumcostituzionale.it). Per delle ulteriori considerazioni su tale sentenza si rimanda anche agli interventi di A. ANZON, *Flessibilità nell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*; A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, tutti reperibili in www.forumcostituzionale.it.

⁶¹ La tesi della Corte illumina la capacità della sussidiarietà verticale di essere applicata ben al di là delle fattispecie in ordine alle quali la Costituzione ne fa espresso richiamo (negli artt. 118, primo comma, e 120, secondo comma), affrancandosi così dall’area toccata dai soli poteri amministrativi per abbracciare spazi di intervento più ampi. La sentenza tenta di rispondere ai problemi legati ai limiti della distribuzione delle competenze legislative, che la riforma ha improntato ad un grado accentuato di rigidità, andando a restringere la possibilità di intervento del legislatore nazionale a tutela di esigenze unitarie a singoli schemi predeterminati e prefissati, senza prevedere esplicitamente alcuna clausola di flessibilità di tipo generale che consenta di affrontare la molteplicità e imprevedibilità delle ipotesi in cui tali interessi ed esigenze possono richiedere di essere tempestivamente ed adeguatamente soddisfatti. Il congegno utile a tal fine è individuato dalla Corte proprio nel principio di sussidiarietà, che l’art. 118 configura come un meccanismo dinamico per l’allocazione delle funzioni amministrative presso i diversi livelli di governo. Per la Corte, invece, nel momento in cui la sua applicazione porta, per esigenze di esercizio unitario, all’attribuzione di determinate funzioni amministrative allo Stato, questa allocazione «non può restare senza conseguenze sull’esercizio della

affinché la sussidiarietà non diventi lo strumento per sovvertire la rigidità della Costituzione, la deroga ivi prevista rispetto al normale riparto delle competenze legislative, sarà giustificata solo a condizione che «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» e, soprattutto, che «sia oggetto di accordo stipulato con la Regione interessata».

La Corte afferma così una «concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza», in base alla quale l'ampliamento della potestà legislativa statale deve esplicitarsi in una «disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento», ossia, appunto, «le intese che devono essere condotte in base al principio di lealtà».

Pertanto, l'intesa – frutto di una valutazione concordata tra Stato e Regioni in ordine alla sussistenza delle esigenze unitarie che giustificano l'assunzione a livello centrale di funzioni che in linea di principio spetterebbero alle Regioni – diviene condizione indispensabile per tale attrazione⁶².

funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere ad un compito siffatto». In altre parole, l'esercizio unitario delle funzioni amministrative postula necessariamente una disciplina altrettanto unitaria. In tal modo, la Corte valorizza l'«attitudine ascensionale» della sussidiarietà, che, attraverso il principio di legalità, passa anche al piano delle competenze legislative. Con la sentenza 303 viene sostanzialmente «inventato» un nuovo tipo di legge, non previsto in Costituzione, e la sussidiarietà verticale diventa «il grimaldello che fa breccia nella rigida contrapposizione tra materie statali e regionali e che apre l'elenco dell'art. 117, secondo comma» (così F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in www.forumcostituzionale.it). In definitiva, l'assetto delle competenze legislative fissato in maniera statica dalla riforma del Titolo V è reso dinamico e flessibile dalla combinazione sussidiarietà-legalità.

⁶² Una certa ambiguità della Corte, in virtù di alcuni passaggi contraddittori all'interno della pronuncia, per quanto attiene alla connotazione «forte» o «debole» dell'intesa, e quindi alle conseguenze derivanti dal suo mancato raggiungimento, è segnalata da A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni*, cit., pp. 90-91, la quale indica poi successive sentenze (nn. 6 e 27/2004), da cui pare invece emergere una netta propensione per l'accezione «forte» di tali intese (*ivi*, pp. 91-93). La stessa autrice, inoltre, invitando alla riflessione su una serie di stimolanti interrogativi, non manca di segnalare come l'orientamento giurisprudenziale che si è andato gradualmente delineando, porti con sé alcuni problemi teorici e pratici di non poco conto, da cui potrebbe scaturire il rischio che il meccanismo congegnato dalla Corte conduca a situazioni di stallo (*ivi*, pp. 94-97).

Sembrerebbe così profilarsi un modello, improntato ad una logica di flessibilità e dinamismo, in cui i meccanismi di negoziazione consensuale assumono un ruolo determinante nella distribuzione delle competenze delineate dalla Costituzione⁶³.

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

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

Si tratta, quindi, di un oggetto ampio e vago, che porta l'accordo a configurarsi come impegno strettamente politico, nei confronti del quale mancano poteri sanzionatori da potere attivare quando una delle parti stipulanti divenga inadempiente rispetto ad esso, ed anzi, nei confronti del quale il problema giuridico di mancata osservanza neanche si pone, avendo tale eventuale inadempimento rilievo solo sul piano politico⁶⁴.

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

Proprio l'analisi di tali organi – che hanno fin qui rappresentato la massima realizzazione del principio cooperativo – sarà oggetto del prossimo capitolo.

⁶³ Sul crescente ruolo che i meccanismi negoziali sono destinati ad assumere nella distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo, cfr. le considerazioni di L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo?*, cit., pp. 691 ss.

⁶⁴ Cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 70-72, il quale sottolinea anche come l'accordo sia solo «un incontro di volontà tra le parti e per le parti», e non «una fonte normativa capace di produrre effetti verso terzi», non avendo alcun rilievo sotto tale profilo neanche l'eventuale pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, la cui unica funzione è «rendere partecipi i terzi dei contenuti dell'autocoordinamento, dell'autolimitazione che le parti che lo hanno sottoscritto si sono imposte».

Capitolo III

Il sistema delle Conferenze

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

Ciò è potuto avvenire anche perché esse hanno comportato l'unificazione delle sedi di raccordo prima disperse⁶⁵, consentendo così un migliore confronto tra gli indirizzi politici rispettivi dello Stato e dei diversi livelli di autonomia territoriale.

Tali raccordi organizzativi – che sono essenzialmente raccordi tra esecutivi – hanno pertanto rappresentato, pur con alcune incoerenze e contraddizioni, l'unico punto di incontro tra i vari livelli di governo, consentendo in qualche modo – anche dopo il 2001 – un recupero di partecipazione e confronto, opportuno – anzi, indispensabile – alla luce del mancato intervento, sotto tale profilo, da parte della riforma, che ha, tra l'altro, omesso di costituzionalizzare anche questo sistema di raccordi già operante (sulla costituzionalizzazione delle Conferenze v. *infra* § 4).

Luoghi di dialogo e cooperazione come questi, cioè forme di coordinamento di tipo intergovernativo ed organico, sono presenti praticamente in tutti gli Stati composti, e sono spesso scenario non di un'attività meramente amministrativa, ma anche di scelte di natura politica.

⁶⁵ Come ci ricorda L. VANDELLI, *I luoghi e gli strumenti di raccordo interistituzionale*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), *Il «gioco» della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, Donzelli, Roma, 2007, pp. 72-73, ricerche svolte prima dell'istituzione delle Conferenze identificavano un centinaio di organismi misti tra Stato e Regioni. Le Conferenze sarebbero dunque nate, secondo l'autore, «proprio per portare a unitarietà tutta questa frammentazione di relazioni e di snodi».

A livello comparato, le caratteristiche dei sistemi delle Conferenze dei principali ordinamenti sono estremamente variegata, e non è questa la sede per un'analisi in tal senso⁶⁶. È, però, interessante notare che essi non solo costituiscono un inevitabile sostituto in quelle esperienze che non prevedono una rappresentanza degli interessi territoriali a livello parlamentare, o in cui essa è molto debole (come in Italia, Spagna, Canada), ma si configurano anche come canale suppletivo di rappresentanza territoriale che si aggiunge a quello della Camera federale, laddove questa è presente (come in Austria o in Germania)⁶⁷.

Inoltre, pur nella peculiarità di ogni caso specifico, un tratto generalmente ricorrente è quello della mancata formalizzazione dei meccanismi di raccordo intergovernativo, il fatto, cioè, che le Conferenze non siano istituzionalizzate e gli accordi stipulati al loro interno siano privi di valore giuridico⁶⁸.

Nel quadro generale, la specificità del caso italiano sembra essenzialmente risiedere nella configurazione stessa delle Conferenze come espressione dell'articolazione triangolare che contraddistingue il nostro sistema territoriale⁶⁹, oltre che in alcuni ulteriori elementi cui si farà di seguito cenno.

⁶⁶ Per una rapida analisi di tali caratteristiche si rimanda a R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 6, pp. 924-932, i quali delineano un quadro generale prendendo in considerazione i profili delle fonti, della natura, dell'organizzazione, delle funzioni e degli atti prodotti dai vari sistemi delle Conferenze.

⁶⁷ Su alcune esperienze a livello comparato si rinvia a G. IOVINELLA, *Il sistema delle Conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia. Note sui accordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, in *Nuova rassegna*, 2005, n. 5, pp. 539 ss., e n. 6, pp. 665 ss. Più in generale, una riflessione comparativa sui diversi modelli esistenti in Europa di relazioni tra i vari livelli di governo, prendendo in considerazione non solo il contesto UE, ma anche altri Stati, è effettuata da P. D'AVENA, *Le relazioni tra Stato ed enti territoriali in Europa*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli, Roma, 2009, pp. 43 ss. L'autrice mette in luce come, a prescindere dalle modalità utilizzate dai singoli Paesi per favorire il dialogo interistituzionale, l'incremento progressivo della ricerca di strumenti e sedi collaborative rappresenta un dato inconfutabile. Interessante anche la riflessione di R. BIFULCO, *Osservazioni sul disegno di legge delega di modifica del sistema delle Conferenze*, *ivi*, p. 130, che rileva, all'interno della comune tendenza dell'esistenza di Conferenze intergovernative nei sistemi federali, una relazione tra forma di governo e ruolo più o meno accentuato di quegli organi, risultando quest'ultimo molto rilevante in Stati come Germania, Austria, Canada ed Australia, e, al contrario, decisamente sottotono in Svizzera e Stati Uniti.

⁶⁸ Cfr. C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 5 maggio 2005, p. 3, secondo la quale tale carattere sarebbe legato alla natura di tali istituzioni cooperative, nate in risposta all'esigenza delle istanze di governo regionale di stabilire un contatto e un accordo tra loro, per poi rapportarsi in senso verticale con lo Stato centrale.

⁶⁹ Cfr. C. BASSU, *op. cit.*, p. 4, secondo la quale la peculiarità del nostro modello è «costituita dalla previsione di organi che riuniscono in un'unica sede l'istanza statale, i livelli regionali e locali». Parzialmente diversa è la valutazione di R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 928, che rilevano come ormai

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

Nel condurre tale analisi sarà dato maggiore spazio alla trattazione della Conferenza Stato-Regioni, che costituisce il modello originario, poi in parte ricalcato dalla Conferenza Stato-Città e da quella unificata, successivamente introdotte, sulle quali ci si soffermerà per lo più in relazione alle specificità della loro configurazione rispetto alla prima, potendosi ad esse riferire molte delle considerazioni aventi ad oggetto la Stato-Regioni.

1. La Conferenza Stato-Regioni

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano venne istituita, in via amministrativa⁷⁰, con il d.P.C.M. del 12 ottobre 1983⁷¹, che si limitava ad attribuirle, in termini vaghi⁷², «compiti di informazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, Regioni e Province autonome», formulazione che, rispetto all'originaria idea della Conferenza quale organo coautore, addirittura, dell'indirizzo politico generale del Governo⁷³, appariva sicuramente riduttiva⁷⁴.

anche altri ordinamenti, quali Australia e Sudafrica, abbiano previsto forme di coinvolgimento degli enti locali, ma sempre solo in organi comuni di raccordo anche regionale, per cui sarebbe, invece, la Conferenza Stato-Città – in quanto sede di dialogo autonomo con gli enti locali – a costituire un *unicum* a livello comparato.

⁷⁰ Cfr. A. AZZENA, voce *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento III, Giuffrè, Milano, 1999, p. 416, il quale ha parlato di «atto amministrativo, seppure a carattere normativo, ma privo della natura di fonte del diritto».

⁷¹ Sui dubbi di legittimità costituzionale, in relazione proprio alla forma dell'atto istitutivo, per una presunta violazione della riserva di legge dell'art. 97 Cost. in materia di organizzazione amministrativa, si rinvia a F.S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in A. D'Atena e P. Grossi (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie. Tra Unione Europea e riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 343-344.

⁷² A. AZZENA, *op. cit.*, p. 419.

⁷³ Sul lungo e piuttosto tortuoso percorso che ha portato all'istituzione della Conferenza nel 1983, e i cui precedenti passaggi fondamentali sono individuabili nell'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, le cui conclusioni furono presentate nel febbraio del 1980, nell'istituzione (con d.P.C.M. 20 novembre 1980) della Commissione Bassanini, che elaborò un progetto di legge sulle funzioni della futura Conferenza, nel riduttivo d.d.l. della Commissione Spadolini (1982), fino appunto al d.P.C.M. del 1983, in cui scompariva il richiamo del progetto Bassanini all'indirizzo politico e mancavano concrete attribuzioni all'organo, si rinvia a: A. AZZENA, *op. cit.*, pp. 418-419; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di*

Tale intervento ebbe comunque il merito, oltre ovviamente al fatto stesso di aver dato vita alla Conferenza, di avviare – dato l’inappagamento suscitato dall’inadeguatezza dei compiti ad essa originariamente attribuiti – quel percorso di loro graduale ampliamento, quantitativo e qualitativo, il quale, a dire il vero, si è caratterizzato per una evoluzione non sempre lineare, ed anzi caratterizzata da spinte e contospinte.

Così, la Conferenza ha prima acquisito rango legislativo ed è stata resa stabile dall’art. 12 della legge n. 400/1988 – integrato dal d.lgs. n. 418/1989, che ne ha riordinato le funzioni – per poi giungere alle importanti novità del d.lgs n. 281/1997, adottato in attuazione della delega contenuta nell’art. 9 della l. n. 59/1997.

Contemporaneamente, a tale crescente riconoscimento normativo è corrisposta un’accentuazione del ruolo dell’organo anche nella prassi, come dimostra l’incremento della sua attività, che – dopo le sole quattro riunioni dalla nascita al 1988 – si è stabilizzata in riunioni mensili nei primi anni ’90, fino all’attuale cadenza più o meno bisettimanale⁷⁵.

1.1. *Composizione e aspetti organizzativi*

In ordine alla composizione della Conferenza, le disposizioni del 1988 sono quelle tutt’ora vigenti. È, infatti, l’art. 12, secondo comma, della legge 400, a configurarla come organo collegiale di cui fanno parte, in qualità di membri

funzionamento dall’istituzione ad oggi, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 21-22 e note 19-20; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, in *Le Regioni*, 2000, n. 5, p. 859 e nota 26; infine, per quanto attiene alle principali finalità e istanze alle quali – nel contesto politico, sociale e normativo in cui fu istituita – la Conferenza avrebbe dovuto rispondere, v. F.S. MARINI, *op. cit.*, pp. 340-343.

⁷⁴ Tale ridimensionamento è stato da molti ritenuto frutto della preoccupazione statalista di salvaguardare l’autonomia di indirizzo politico-amministrativo dell’esecutivo, e quindi di una visione centralista il cui effetto frenante era già emerso nel d.d.l. Spadolini (1982), e sarebbe in seguito riemerso nel d.d.l. Craxi (1984), soluzioni politiche di compromesso che attribuivano poteri molto limitati alla Conferenza, e volti a farne un organismo essenzialmente strumentale all’esercizio di funzioni dell’esecutivo. La stessa natura dell’atto istitutivo faceva trasparire la volontà di conferirle un carattere meramente sperimentale, transitorio, intrinsecamente precario (F.S. MARINI, *op. cit.*, p. 344). Anzi, secondo una visione ancor più forte, l’istituzione stessa della Conferenza sarebbe legata ad una *ratio* centralista, in quanto funzionale a giustificare il trattenimento a livello centrale di funzioni che sarebbero invece spettate alle Regioni (cfr. A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, n. 5, pp. 837 e 840-841; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 21 e 23; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., p. 860, nota 26).

⁷⁵ Tale frequenza rappresenta un’eccezione, in quanto, a livello comparato, questi organismi si riuniscono per lo più ogni tre o sei mesi, anche per la presenza spesso di organi settoriali.

permanenti, il Presidente del Consiglio dei Ministri – che la presiede, salvo delega al Ministro per gli affari regionali – ed i Presidenti delle giunte regionali e delle due Province autonome di Trento e Bolzano⁷⁶.

Inoltre, i «Ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno, nonché i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato o di enti pubblici» possono essere invitati dal Presidente – a sua discrezione per quanto riguarda i secondi – a partecipare alle sedute, ma non ne fanno parte⁷⁷.

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

Guardando alla componente regionale, si può ritenere che la presenza di tutti i Presidenti delle giunte assicuri, a differenza di quanto accade nella Conferenza Stato-Città e autonomie locali (v. *infra* § 2), l'effettiva rappresentanza dell'ente Regione, che può agire direttamente all'interno dell'organo⁷⁸.

In relazione ad altri aspetti organizzativi, va rilevato che, secondo alcuni, «le regole sulla struttura della Conferenza rappresentano forse la testimonianza più evidente dell'ispirazione centralistica di tale organo»⁷⁹.

Essa è, infatti, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 12, primo comma, legge n. 400/1988), «quasi a rimarcare quel carattere “servente e strumentale” all'attività di Governo già osservato nell'architettura del d.P.C.M. del 1983»⁸⁰, ed è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri (secondo

⁷⁶ L'elevato tasso di informalità che domina il funzionamento complessivo della Conferenza, emerge anche nella composizione: difatti, non solo il Presidente del Consiglio, ma anche i Presidenti di Regioni e Province autonome, possono farsi sostituire da un membro del rispettivo esecutivo.

⁷⁷ La Conferenza risulta, quindi, organo a composizione variabile, senza che peraltro vengano determinati i poteri dei membri non permanenti. Riguardo tale previsione, si è criticamente parlato di «una “variabilità zoppa”, in quanto muta soltanto il numero dei Ministri e dei rappresentanti dell'amministrazione dello Stato, mentre sono esclusi i rappresentanti delle amministrazioni regionali» (F.S. MARINI, *op. cit.*, p. 346).

⁷⁸ Proprio in tale prospettiva – realizzare non una rappresentanza del popolo, ma dell'ente territoriale – va giudicata positivamente la composizione della componente regionale in seno alla Conferenza, che prescinde completamente dal dato demografico, in favore di una rappresentanza egualitaria, coerentemente con il principio federale classico (in tal senso, rispondendo ad alcune critiche tendenti ad evidenziare una presunta mancanza di rappresentatività della Conferenza, F.S. MARINI, *op. cit.*, p. 347, nota 17, e I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., p. 865, nota 41; contrario all'ipotesi di una rappresentanza regionale commisurata alla popolazione di ciascuna Regione è anche A. AZZENA, *op. cit.*, pp. 428-429).

⁷⁹ F.S. MARINI, *op. cit.*, pp. 345-346.

⁸⁰ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 28, evidenzia la perdurante assenza di un luogo «neutrale e terzo» del confronto tra Stato e Regioni, essendo i Presidenti delle Regioni «ad

comma)⁸¹, il quale ha anche piena discrezionalità per quanto attiene alla convocazione (pur dovendo tener conto delle richieste dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, sempre in base all'art. 12, secondo comma)⁸², e alla fissazione dell'ordine del giorno, «con la conseguenza che le Regioni non possono determinare quando e su cosa intervenire»⁸³.

Anche l'organizzazione interna dipende fortemente dalle scelte governative.

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

Tale configurazione è stata in parte attenuata dalla previsione introdotta dalla legge n. 400, che ha reso questo ufficio fortemente atipico, prevedendo una composizione mista della Segreteria. Infatti, mentre in base al d.P.C.M. del 1983 il personale ad essa preposto era solo statale, ora tale apparato è composto da «personale dello Stato e, fino alla metà dei posti in organico, da personale delle

“andare” (...) “a casa del Governo” a riunirsi, a dialogare, a confrontarsi, quasi per non dimenticare che “il fruitore finale dell'attività espletata” è in primo luogo l'Esecutivo o, se si vuole, l'Amministrazione centrale».

⁸¹ Riferendosi anche alle altre due Conferenze, presiedute come la Stato-Regioni dal Presidente del Consiglio o da un suo delegato, I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, p. 234, afferma che questo è uno dei motivi di debolezza delle Conferenze e della loro «incompiutezza federale, visto che tradizionalmente il Presidente degli organi federali è estratto al loro interno».

⁸² Come sottolinea F.S. MARINI, *op. cit.*, p. 351, «non vi è, quindi, la possibilità per il singolo membro o per una minoranza qualificata o addirittura per la maggioranza dei Presidenti regionali di convocare il collegio senza l'assenso del Presidente del Consiglio». Tale discrezionalità è, tuttavia, mitigata dalla previsione di alcuni vincoli alla programmazione, in particolare le sessioni comunitarie (introdotte con la l. n. 86/1989), e gli atti che devono obbligatoriamente essere sottoposti alla Conferenza.

⁸³ *Ivi*, p. 352. Va anche segnalato il venir meno di quel termine di «almeno venti giorni prima della riunione», precedentemente previsto dall'art. 2 del d.P.C.M. del 1983, entro il quale l'o.d.g. doveva essere comunicato ai componenti il collegio. Inoltre, ulteriore elemento negativo sotto tale profilo, segnalato tra gli altri da G. BELFIORE, *Dal sistema delle Conferenze alla Conferenza che fa sistema: quid novi?*, in *www.federalismi.it*, 4 aprile 2007, p. 5, nota 14, è quello della tendenza da parte del Governo – oltre alla presentazione tardiva dei provvedimenti su cui la Conferenza deve esprimersi – anche all'introduzione di un numero assai consistente di punti di discussione della seduta, che comporta, per l'organo, l'impossibilità di effettuare un adeguato esame entro il termine oltre il quale si attiva il meccanismo del silenzio assenso (v. anche R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, pp. 919-920).

Regioni e delle Province autonome»⁸⁴, il cui trattamento economico resta a carico di queste ultime⁸⁵.

La stretta dipendenza dell'apparato amministrativo dalle scelte del Presidente del Consiglio rappresenta un ulteriore elemento di rafforzamento della componente governativa rispetto a quella regionale, in considerazione del sempre più rilevante ruolo di tale ufficio (v. *infra* § 1.3) nella fase istruttoria delle questioni da sottomettere poi alle deliberazioni del collegio.

L'asimmetria tra Stato e Regioni all'interno della Conferenza – ma tali considerazioni valgono per il sistema delle Conferenze nel suo complesso – derivante dalle caratteristiche organizzative indicate, è stata oggetto di diffusa critica da parte della dottrina⁸⁶, che ha sottolineato la necessità di rompere definitivamente tale rapporto di subordinazione, attraverso una diversa organizzazione dell'organo che ne faccia lo strumento con cui i rappresentanti territoriali possano assumere un ruolo sostanzialmente paritario rispetto al Governo.

Sono state conseguentemente avanzate una serie di proposte di interventi correttivi riguardanti i vari profili strutturali.

Si è, quindi, ad esempio, auspicata l'attribuzione alla Conferenza di una struttura burocratica propria, per «evitare qualsiasi collegamento, anche meramente

⁸⁴ Nonostante l'evoluzione, taluno ha comunque ritenuto sussistere nella nuova previsione «una potenziale disparità tra i dipendenti statali e regionali (...), in quanto, se interpretata letteralmente, la disposizione prevede solo un limite massimo e non un limite minimo, facoltizzando (e non vincolando) il Presidente del Consiglio dei Ministri a stabilire una composizione paritaria della Segreteria» (così F.S. MARINI, *op. cit.*, pp. 349-350, nota 24). Anche R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 937, hanno auspicato l'introduzione di una regola che garantisca un pari equilibrio tra le due componenti del personale tecnico che cura le istruttorie degli atti, per evitare la tendenza ad una maggiore proiezione di logiche governative in tale fase.

⁸⁵ Il personale delle Regioni, infatti, è solo distaccato presso la Segreteria, con la conseguenza che non concorre al perseguimento degli interessi dell'amministrazione presso cui presta servizio (la Presidenza del Consiglio) ma, nella Segreteria della Conferenza, continua a prestare un'attività nell'interesse delle Regioni d'appartenenza che, appunto, ne sopportano integralmente i relativi oneri.

⁸⁶ Tale subordinazione al Governo è stata, però, da taluno ritenuta giustificabile, alla luce della considerazione secondo cui la Conferenza «è chiamata a pronunciarsi principalmente su atti statali, o comunque ad adottare atti la responsabilità della cui conclusione è, almeno nella generalità dei casi, imputabile allo Stato, anche in considerazione dell'esigenza di assicurare il buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.». Si è anche sottolineato l'impegno rivolto dagli apparati statali nei lavori della Conferenza alla ricerca di soluzioni soddisfacenti tanto per lo Stato quanto per le Regioni, dato che la composizione degli interessi si traduce in un successo per l'organo stesso che l'ha perseguita (per entrambe le considerazioni si veda V. TAMBURRINI, *Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007*, nel sito dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini", www.issirfa.cnr.it/4746,908.html, p. 4).

logistico, con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in modo da porre in evidenza la neutralità della sede di confronto politico»⁸⁷.

Ipotesi di modifica riguardano anche la Presidenza della Conferenza, rispetto alla quale sono stati invocati, in luogo dell'attuale assegnazione per volontà legislativa a un membro del Governo, sia meccanismi elettivi interni⁸⁸ – magari integrati, almeno nella prassi, da una turnazione nella carica tra la componente statale e quella regionale⁸⁹ – di modo che possa essere nominato anche un Presidente di Regione, sia l'istituzione di una co-presidenza regionale⁹⁰.

Si tratta di interventi che riuscirebbero, tra l'altro, a risolvere anche l'ulteriore problema della mancanza di codecisione del programma delle attività della Conferenza e del suo ordine del giorno⁹¹.

Un'ultima riflessione merita, infine, la questione dell'articolazione del collegio, rispetto alla quale va ricordato come, dopo la definitiva soppressione dei comitati generali⁹² ad opera del d.P.C.M. 4 giugno 1992, n. 366, e del d.lgs. n.

⁸⁷ A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 854. Così anche G. BELFIORE, *Dal sistema delle Conferenze alla Conferenza che fa sistema*, cit., p. 4, che vede nell'incardinamento della Conferenza presso la Presidenza del Consiglio un fattore di impedimento all'indipendenza e alla terzietà dell'organo rispetto ai soggetti coinvolti, e R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 934, i quali ritengono prioritario «“scardinare” o quantomeno allentare la collocazione della Conferenza Stato-Regioni presso il Governo, al fine di costituirlo come organo istituzionalmente autonomo, con una propria sede».

⁸⁸ Cfr. A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 854.

⁸⁹ Cfr. F.S. MARINI, *op. cit.*, p. 351.

⁹⁰ Cfr. R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 937, secondo i quali ciò «renderebbe anche esteriormente visibile la posizione di parità istituzionale tra Governo e sistema delle autonomie. Il ruolo del Presidente in organi collegiali è d'altra parte centrale per regolare la discussione e il dibattito, per cui disporre di meccanismi di co-presidenza – o eventualmente di turnazioni per ricoprire la carica – potrebbe oltre che rivestire (...) (una) valenza simbolica, anche consentire una più adeguata proiezione delle ragioni territoriali». Si oppone, invece, all'ipotesi di una vice-presidenza regionale della Conferenza Stato-Regioni, G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 199.

⁹¹ Riguardo tale questione, R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, pp. 936-937, hanno proposto, come soluzione comunque non ottimale rispetto all'ipotesi della co-presidenza regionale, un meccanismo per cui il Presidente della Conferenza delle Regioni e la Presidenza del Consiglio dei Ministri concordino sistematicamente sia il programma di lavoro a breve-medio termine, sia il calendario e gli ordini del giorno delle sedute della Conferenza, cosicché le Regioni possano sempre – e non solo condizionatamente all'accoglimento delle loro richieste da parte della Presidenza del Consiglio, come oggi avviene – inserire in agenda i temi di loro interesse.

⁹² Il d.lgs. n. 418/1989, di riassetto degli organismi misti, di alcuni dei quali stabiliva la soppressione, determinando conseguentemente un ampliamento delle funzioni della Conferenza, consentiva a quest'ultima, per ovviare al rischio di sovraccarico di lavoro, di riunirsi in comitati generali, da individuarsi con successivo d.P.C.M., poi effettivamente adottato il 31 gennaio 1991. Tale decreto di istituzione, però, ne limitò notevolmente le competenze, circoscrivendole alla mera attività istruttoria, e stabilì che ne facessero parte quattro Presidenti di Giunta e i Ministri di volta in volta interessati, determinando così una rappresentanza solo collettiva del sistema Regioni, ed escludendone gli assessori regionali competenti per materia. Il decreto ha, pertanto, finito «per svuotare di significato l'istituzione dei Comitati, provocando la pressoché totale evanescenza della loro attività».

281/1997, quest'ultimo abbia abilitato la Conferenza (art. 7, secondo comma) ad «istituire gruppi di lavoro o comitati, con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome (...) e delle amministrazioni interessate, con funzioni istruttorie, di raccordo, collaborazione o concorso alla attività della Conferenza stessa»⁹³.

1.2. *Le attribuzioni*

Come già accennato, la disciplina della Conferenza ha subito un'evoluzione – non sempre frutto di un progetto razionale, consapevole e chiaramente delineato⁹⁴ – caratterizzata dalla tendenza ad un ampliamento delle funzioni dell'organo e al rafforzamento della sua posizione istituzionale, con l'affermarsi di moduli sempre più stretti e paritari del raccordo⁹⁵.

Dopo le riduttive attribuzioni inizialmente riconosciutele, è stato l'art. 12 della legge n. 400/1988⁹⁶ a formalizzare l'attività consultiva dell'organo, di cui poi la legislazione di settore ha, sempre più frequentemente, previsto l'obbligatorietà, attribuendo inoltre nuove competenze alla Conferenza.

(A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 843), in quanto tali organi sono risultati, sia per composizione che per compiti, inadeguati a sostituirsi efficacemente alla Conferenza. Molto chiaro è, a tal proposito, anche G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 47, nota 1, secondo il quale «il fallimento dell'esperienza è senza dubbio in gran parte dovuta alla stesura (non deliberativa) dei compiti a essi attribuiti». Non a caso, i comitati hanno operato (a fini istruttori) solo nel primissimo periodo della loro creazione, fino alla prima metà del 1991, per essere poi, appunto, soppressi di lì a poco.

⁹³ Per alcune brevi considerazioni sulla previsione, *ivi*, pp. 118-120.

⁹⁴ Cfr. I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., pp. 871-872, secondo la quale la costruzione delle competenze della Conferenza si sarebbe svolta sulla base di «un progetto dalla scarsa architettura (...) all'insegna della cultura dell'aggiustamento e della correzione». A dimostrazione di questo vi è, secondo l'autrice, l'esistenza, a partire dagli anni '90, «di un vero e proprio cantiere normativo», cioè di un'ingente mole di atti normativi, per di più tra loro assai eterogenei. Solo il d.lgs. 281/97 avrebbe portato a razionalizzazione quello che si era creato attraverso «un vero e proprio stillicidio di norme».

⁹⁵ Un'approfondita analisi della Conferenza proprio sulla base di un approccio evolutivo, che ne ripercorre la storia e l'implementazione delle competenze, «seguendo il “filo rosso” della loro attribuzione nel tempo da parte (in primo luogo, ma non solo) del Legislatore», è condotta da G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., ma anche, più sinteticamente, da A. AZZENA, *op. cit.*

⁹⁶ Sulle novità, a livello di competenze, introdotte dall'art. 12 della legge n. 400/1988, poi integrato dal d.lgs. 418/1989, v. tra gli altri: A. AZZENA, *op. cit.*, p. 419; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 35 ss; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., pp. 860-861.

L'approdo – probabilmente non definitivo⁹⁷ – di tale evoluzione è stato il d.lgs. 281/1997, che, in attuazione della delega contenuta nell'art. 9 della legge 59/97, ha definito e ampliato le attribuzioni della Conferenza, e l'ha unificata, per le materie ed i compiti di interesse comune di Regioni ed enti locali, con la Conferenza Stato-Città.

Tale intervento è stato considerato un vero e proprio salto di qualità, che, grazie al “rafforzamento” della Conferenza, ma anche alla razionalizzazione della sua disciplina, avrebbe fatto venir meno i dubbi – fino a quella svolta ben presenti, nonostante l'accumulo di competenze già verificatosi⁹⁸ – sulla stabilità dell'organo⁹⁹.

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

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

1.2.1. *La funzione consultiva: i pareri*

⁹⁷ I. RUGGIU, *ivi*, pp. 874-875, ha parlato di una struttura della Conferenza «non cristallizzata (...) (ma) ancora in uno stato magmatico, risultando sottoposta ad una continua crescita qualitativa e quantitativa».

⁹⁸ Nel 1995, infatti, la Conferenza continuava ad essere considerata «un organo dalla natura ibrida e fragile» (A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 839).

⁹⁹ Secondo alcuni, però, il definitivo slancio e radicamento della Conferenza dopo il 1997, al di là dei meriti del d.lgs. 281, sarebbe principalmente legato ad «una congiuntura storica favorevole», quella del trionfo delle «culture territorialiste, dal municipalismo, al neoregionalismo, al federalismo, che, non trovando altra adeguata espressione istituzionale, fanno guardare alla Conferenza come al solo organo, a Costituzione invariata, capace di canalizzare le esigenze rappresentative delle autonomie». Secondo tale dottrina, al di fuori di quel contesto, la Conferenza «probabilmente avrebbe fatto la fine degli altri organismi misti, puntualmente soppressi dopo un periodo di collaborazione con il centro più o meno lungo» (così I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., pp. 863 e 878).

L'adozione di pareri costituisce il primo strumento concesso alle Regioni nella collaborazione-partecipazione alle scelte del Governo attraverso la Conferenza Stato-Regioni¹⁰⁰, che si struttura essenzialmente come organo consultivo¹⁰¹.

Tale attività è stata decisamente potenziata dal d.lgs. 281/97, cosicché essa è ora esercitata non solo in tutti i casi previsti dalla legge e «su ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano» (art. 2, quarto comma, d.lgs. 281/97), ma è stata resa *obbligatoria* per tutti gli schemi di disegni di legge, di decreti legislativi e di regolamenti del Governo nelle materie di competenza regionale (art. 2, terzo comma)¹⁰².

In tal modo, l'attività consultiva obbligatoria è diventata il livello minimo con il quale la partecipazione regionale può considerarsi sufficiente, e la Conferenza è stata collocata a pieno titolo nel procedimento di formazione degli atti normativi centrali in materie regionali¹⁰³, esaltando così il suo ruolo politico¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Di un ruolo (meramente) consultivo avente ad oggetto prevalentemente decisioni di natura amministrativa quale caratteristica della prima fase di vita della Conferenza parla P. CARETTI, *Gli «accordi» tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle conferenze»?*, in *Le Regioni*, 2002, n. 5, p. 1169.

¹⁰¹ Come nota G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 43, nonostante la legge ne attribuisca l'adozione alla Conferenza, il contenuto dei pareri è espressione della volontà non di entrambe le sue componenti, ma solo di quella regionale. D'altra parte, però, è anche vero che in sede istruttoria si determina una vera e propria contrattazione sul provvedimento del Governo, arrivando spesso ad una sua seconda formulazione, nel qual caso le Regioni si esprimono non sulla versione originale, ma sul nuovo testo frutto di una lunga trattativa. Ciò rende, quindi, non sempre fondata l'accusa di essere un "parerificio" sovente rivolta alla Conferenza, proprio perché il parere è molte volte frutto di una sorta di "cogestione" del provvedimento sottoposto. In tal senso R. CARPINO, *Intervento*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), *op. cit.*, p. 179.

¹⁰² Tale norma, da integrare con l'art. 5, primo comma, che prevede il parere obbligatorio per lo schema dell'annuale legge comunitaria, appare di grande rilevanza se si pensa che la legge n. 400/88 nulla diceva circa la necessità dei pareri, sicché solo attraverso la legislazione di settore, che specificava di volta in volta l'obbligo di consultare la Conferenza, questa poteva assumere un peso reale nella decisione.

¹⁰³ Di fronte a tale evoluzione, G. BUSIA, *Verso la riforma delle Conferenze*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato*, cit., pp. 115 ss., segnala, come aspetto critico dell'attuale ruolo delle Conferenze dopo la riforma del Titolo V, quello della mancanza di reciprocità tra legislatore statale e legislatori regionali rispetto agli atti da sottoporre all'esame di tali organi, nonché alle decisioni assunte in quelle sedi. Infatti, dopo il 2001, il sistema delle Conferenze continua ad avere una configurazione tale da vincolare il solo legislatore statale a sottoporvi atti di propria competenza, mentre lo stesso non accade per le leggi e gli atti amministrativi di Regioni ed enti locali, sebbene essi abbiano oggi assunto un peso almeno pari a quelli statali per garantire il funzionamento complessivo dell'architettura istituzionale. Ciò è evidente, ad esempio, proprio per la legislazione in materie concorrenti: mentre il Governo sottopone all'esame della Conferenza i propri disegni di legge, le Regioni non hanno un obbligo analogo per quanto attiene alla corrispondente legislazione di

All'esercizio di tale potestà consultiva è posto il termine di venti giorni¹⁰⁵.

Ma se il Presidente del Consiglio dichiara che ragioni di urgenza non ne consentono la consultazione preventiva, la Conferenza viene consultata successivamente, e il Governo tiene conto dei suoi pareri in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge, o in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari (quinto comma). Quando poi il parere concerne provvedimenti già adottati in via definitiva, la Conferenza può chiedere che il Governo lo valuti al fine di un'eventuale revoca o riforma degli stessi (sesto comma).

Il parere, obbligatorio o facoltativo che sia, non è vincolante¹⁰⁶, come più volte confermato anche dalla Corte costituzionale, secondo la quale esso «non assume

dettaglio. Secondo l'autore, dunque, i provvedimenti degli altri livelli di governo dovrebbero essere sottoposti alle Conferenze al pari di quelli statali, anche in virtù del rischio che tale situazione impedisca uno sviluppo e una crescita ulteriore della Conferenza, data la comprensibile renitenza dello Stato, dopo il passaggio di significative competenze a Regioni ed enti locali, a rafforzare ancora il loro ruolo, in mancanza, appunto, di una qualche forma di reciprocità da parte delle autonomie medesime.

¹⁰⁴ In tal senso, G. CARPANI, *Il ruolo delle Conferenze Stato-regioni, Stato-città e autonomie locali e unificata nei rapporti tra centro e periferia*, in G.C. De Martin, F. Merloni, F. Pizzetti, L. Vandelli (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/98*, Maggioli, 2000, p. 303; A. AZZENA, *op. cit.*, p. 420; A. PALAZZO, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata: tappe di avvicinamento ad una possibile Camera territoriale?*, in www.cahiers.org/new/htm/articoli/conf_statoreg_conf_unif_palazzo.html, p. 2; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., p. 862, la quale ha ritenuto che tale novità abbia attribuito alla Conferenza Stato-Regioni – ma anche alla Conferenza Stato-Città e a quella unificata – «un ruolo di co-normatore», potenzialmente in grado di mutare addirittura lo scenario del sistema delle fonti (*ivi*, pp. 882-885). A livello comparato, sottolineano la specialità del ruolo così conferito alla Conferenza, R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 931, che notano come nessuna Conferenza operi come quelle italiane, cioè fornendo pareri su singoli atti normativi, adottando piuttosto decisioni su questioni di macro politiche, tali da influire solo indirettamente nel processo di produzione normativa a livello centrale. Per tutti, sul modello di rapporti Stato-Regioni emerso da tale soluzione, G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, n. 2-3, pp. 277 ss.

¹⁰⁵ Esso è espressamente previsto anche dall'art. 12 della legge comunitaria del 1998 (n. 25/99) per i pareri concernenti i provvedimenti recanti attuazione di direttive comunitarie.

¹⁰⁶ Ciò si giustifica sia in quanto l'attività consultiva della Conferenza concorre con quella di altri soggetti (come le commissioni parlamentari), sia per la natura delle funzioni coinvolte – attività normative di cui il Parlamento è naturalmente titolare – la cui responsabilità è radicata nel rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento (cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 40 e 95-99). Per altro verso, l'attività della Conferenza senza dubbio può incidere su quel rapporto, in quanto il suo parere favorevole può rafforzare notevolmente un atto del Governo, quasi blindandolo e costituendo «un alibi all'indisponibilità a cambiarlo nei successivi passaggi parlamentari» (*ivi*, pp. 44 e 52, nota 15). Su tale profilo, v. anche: R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 1, p. 15; F.S. MARINI, *op. cit.*, p. 359; S. MANGIAMELI, *Relazione*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Edizioni, Roma, 2002, p. 228, che parla, criticamente, di «strumentalizzazione degli enti territoriali nell'ambito della dialettica tra Governo e Parlamento, e tra maggioranza ed opposizione», e prevede che con l'attuazione del modello di cui all'art. 11 (sul quale v. *infra* cap. V § 2) il Governo non potrà più

altro valore che quello di una manifestazione politica di intento, che non si inserisce come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo, e tanto meno può costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate»¹⁰⁷.

Quello dell'assoluta non vincolatività dei pareri della Conferenza rappresenta, a livello funzionale, uno dei profili più problematici e discussi, altresì in relazione al fatto che, nella prassi, si sono sviluppati, accanto ai pareri favorevoli e negativi, anche pareri – favorevoli o negativi – condizionati all'accoglimento di emendamenti da parte del Governo, da alcuni¹⁰⁸ considerati vero motivo di debolezza di tale strumento, in virtù della mancanza di una verifica da parte della Conferenza circa il successivo rispetto delle condizioni poste, con la conseguente impossibilità di esprimere un giudizio definitivo sul provvedimento di iniziativa governativa¹⁰⁹.

Sono state, così, elaborate in dottrina varie ipotesi volte ad un rafforzamento del “peso” dell'attività consultiva della Conferenza – ma, più in generale, dei vari atti da essa prodotti – tra cui quella di imporre all'amministrazione statale procedente, come regola generale, l'obbligo di motivare le ragioni per le quali non abbia seguito le condizioni apposte dai pareri favorevoli o negativi condizionati, o abbia proceduto nonostante il parere negativo¹¹⁰.

adoperare il parere della Conferenza per rafforzare la sua posizione in Parlamento, poiché non è scontato che le autonomie riconfermino nell'ambito della “bicameralina” l'eventuale parere positivo già espresso in Conferenza; I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 203; ID., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., p. 890, che sottolinea esplicitamente la potenziale attitudine della Conferenza ad incidere sulla forma di governo, ridisegnando i rapporti tra alcuni organi costituzionali.

¹⁰⁷ Sent. n. 437/2001. V. anche la sent. n. 196/2004, in cui si parla esplicitamente di parere non vincolante, e la n. 384/2005, in cui si afferma che «in linea di principio il mancato parere della Conferenza non determina l'illegittimità costituzionale».

¹⁰⁸ R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 17.

¹⁰⁹ Di qui l'ipotesi di un superamento dei pareri condizionati, e di un nuovo meccanismo in base al quale il Governo debba esprimersi in modo definitivo, accogliendo o rigettando le proposte in sede di Conferenza, per consentire alle Regioni di esprimere un parere definitivo, sia esso favorevole o negativo (*ivi*, pp. 22-24).

¹¹⁰ Cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 203-204. Interessanti anche le soluzioni prospettate da R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, pp. 938-939, che ipotizzano, laddove le posizioni di Governo e Regioni siano inconciliabili, l'introduzione di un voto formale – in luogo della posizione comune normalmente espressa da un portavoce della componente regionale (sulle regole deliberative v. *infra* § 1.3) – dal cui esito derivi una diversa “intensità” del vincolo che si produce per il Governo. Così, ad esempio, si potrebbe stabilire che un voto negativo unanime dei Presidenti regionali non possa essere superato dal Governo, o che un voto negativo espresso a maggioranza assoluta o qualificata lo obblighi comunque a riformulare la proposta. Confida, invece, anche sotto questo profilo, nell'attuazione dell'art. 11 della legge c. 3/2001, B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, in *www.federalismi.it*, 29 novembre 2006, p. 9, secondo il quale Regioni ed enti locali

1.2.2. *L'attività di raccordo: le intese e gli accordi*

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

È all'inizio degli anni '90 che il legislatore ha iniziato ad accrescere le funzioni dell'organo, investendolo non solo di funzioni consultive, ma assegnandogli anche il compito di sancire intese (sulle quali, in generale, v. *supra* cap. II).

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

Tale regola incontra, però, due deroghe, quella per scadenza dei termini e quella per urgenza. Infatti, decorsi infruttuosamente i trenta giorni, il Governo¹¹¹ può provvedere unilateralmente con deliberazione motivata¹¹². Inoltre, esso può agire senza la previa intesa anche nell'ipotesi di motivata urgenza, sottoponendo alla Conferenza i provvedimenti adottati entro i 15 giorni successivi, e il Consiglio dei Ministri è tenuto poi ad esaminare le osservazioni della Conferenza stessa ai fini di eventuali deliberazioni successive.

Tale disciplina ha portato criticamente a parlare di intese "deboli", tali cioè da porre l'amministrazione centrale in una posizione privilegiata nei confronti della Conferenza, determinando non tanto un'attività di codecisione, ma una "pseudocollaborazione"¹¹³.

«dall'istituzione della Commissione integrata possono trarre un rafforzamento della posizione della Conferenza, giacché gli eventuali pareri negativi potrebbero essere prodromici ad un voto contrario in Commissione, che costringerebbe il Governo a cercare una difficile maggioranza assoluta».

¹¹¹ Qualora il provvedimento per cui è prevista l'intesa non sia di competenza del Consiglio dei Ministri (ma, ad esempio, di un Ministro), si determina uno spostamento della relativa competenza in favore del predetto organo collegiale, quasi a sottolineare la deroga all'ordinario percorso procedurale.

¹¹² È, quindi, in tal caso, espressamente previsto a carico del Governo l'obbligo di motivare adeguatamente le ragioni di interesse nazionale che lo hanno determinato a decidere unilateralmente, in linea con le indicazioni della Corte costituzionale (v. sentt. nn. 204/93, 116 e 338/94).

¹¹³ Cfr. A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 848; allo stesso modo, F.S. MARINI, *op. cit.*, pp. 363-364, per il quale «l'intesa "debole" presenta una carica collaborativa molto modesta, degradando sostanzialmente ad un parere. A prescindere dal *nomen iuris*, l'atto non può qualificarsi come un vero e proprio accordo, ma rappresenta l'esercizio di un'attività meramente consultiva, che impone al titolare del potere l'obbligo di motivazione nel caso in cui se ne discosti o vi sia urgenza». *Contra*, G.

Da qui, alcune ipotesi volte a dotare tali strumenti di maggiore efficacia, tra le quali appare di particolare interesse quella consistente nell'affidare ad un soggetto terzo, in caso di insuccesso dei tentativi per concludere l'intesa, la composizione del dissidio che ne ha impedito il raggiungimento, magari con il compito di predisporre una soluzione compromissoria da rimettere nuovamente alla Conferenza Stato-Regioni per un nuovo tentativo¹¹⁴.

L'art. 4 del d.lgs. 281/97 disciplina, invece, gli accordi tra Governo, Regioni e Province autonome, che, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono essere conclusi in sede di Conferenza, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune¹¹⁵.

Emerge dalla norma la natura dell'accordo come atto discrezionale (v. cap. II), che lo distingue dall'intesa, essendo la scelta di concluderlo rimessa ai titolari delle competenze che si intende coordinare¹¹⁶.

CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 59, che ritiene che anche un'intesa "debole" possa essere un passo importante nel percorso di consolidamento dei rapporti tra Stato e Regioni, e non vada quindi "bollata" come modalità di raccordo illusoria e frutto di una "pseudocollocazione". Ciò anche alla luce del fatto che ad attenuare la rigidità del dato normativo vi è il fattore dell'effettività: infatti, nel corso degli anni '90, la legislazione ha inserito sempre più la Conferenza nei procedimenti di formazione degli atti di indirizzo attraverso intese; inoltre, lo Stato tende a non prescindere dalle stesse nella formazione dell'atto di propria competenza. Su questa base la dottrina si è spinta a rilevare il passaggio da un'attività consultiva ad una sostanzialmente deliberativa della Conferenza (cfr. in particolare l'analisi e le valutazioni di I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., pp. 853 ss., e ID., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., pp. 195 ss.).

¹¹⁴ Cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 206-207, il quale ritiene che, anche qualora tale ipotesi di mediazione non riuscisse a catalizzare il consenso delle parti, almeno sottrarrebbe al Governo (che comunque potrà decidere prescindendo dall'intesa), la possibilità di adottare solo la proposta originaria, dovendosi confrontare anche con la nuova soluzione compromissoria elaborata dal collegio terzo.

¹¹⁵ Sulle circostanze che hanno fatto emergere questo ulteriore strumento e ne hanno favorito lo sviluppo v. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 67-70, che sottolinea anche come il riferimento alla sola attività amministrativa non ha comunque impedito un utilizzo degli accordi altresì per finalità più squisitamente politiche. Per alcune considerazioni sulla sfera dei problemi riscontrabili nella stipula degli accordi, v. R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., pp. 33-36.

¹¹⁶ Pare opportuno menzionare, in tale contesto, la novità contenuta nell'art. 8, sesto comma, della legge n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia), che introduce la nuova figura delle «intese (...) dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni», promosse dal Governo e stipulate in sede di Conferenza Stato-Regioni o unificata. Nonostante il *nomen* di intesa, si tratta, infatti, di una figura che presenta caratteristiche molto più vicine a quelle dell'accordo.

Una questione che si è posta, in quanto non affrontata dall'art. 4, è quella del grado di vincolatività dell'accordo (v. cap. II), che, come indicato anche dalla Corte costituzionale¹¹⁷, si limita al solo piano politico, non entrando in quello giuridico¹¹⁸.

1.2.3. *L'attività deliberativa*

Il rafforzamento della Conferenza va anche ricollegato al progressivo aggiungersi, dalla metà degli anni '90, di vere e proprie competenze di amministrazione attiva¹¹⁹, che il d.lgs. n. 281/97 ha generalizzato e sistematizzato.

L'art. 2, primo comma, prevede, infatti, che la Conferenza adotti i provvedimenti ad essa attribuiti dalla legge (lett. g), determini, nei casi previsti dalla legge, i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle Regioni, anche a fini di perequazione (lett. f), nomini, nei casi previsti dalla legge, i responsabili di enti e organismi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo, Regioni e Province autonome (lett. i), ed approvi gli schemi di convenzione tipo per l'utilizzo da parte dello Stato e delle Regioni di uffici statali e regionali (lett. l). A tali deliberazioni, si aggiungono quelle relative agli indirizzi per l'uniforme applicazione dei percorsi diagnostici e terapeutici in ambito locale (ottavo comma), nonché gli atti già di competenza dei soppressi organismi a composizione mista Stato-Regioni.

Si tratta di veri e propri poteri decisionali esclusivi, qualitativamente significativi, in quanto non imputabili né al Governo né alle Regioni, ma ascrivibili interamente alla Conferenza, in qualità non più di organo servente di Stato e Regioni, ma di soggetto giuridico terzo e autonomo, distinto da quelli che ne fanno parte¹²⁰.

1.2.4. *Altre attività della Conferenza*

¹¹⁷ V. sent. n. 437/2001.

¹¹⁸ Propongono un'evoluzione anche sotto tale profilo, rendendo l'accordo – al pari dell'intesa – vincolante, se approvato, R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 938.

¹¹⁹ Si pensi, ad esempio, in occasione dell'alluvione che colpì il Piemonte nel 1994, all'attribuzione alla Conferenza del compito di determinare i criteri per l'erogazione dei contributi ai cittadini per la ricostruzione delle abitazioni colpite.

¹²⁰ Cfr. G. CARPANI, *Il ruolo delle Conferenze Stato-regioni, Stato-città e autonomie locali e unificata nei rapporti tra centro e periferia*, cit., p. 302, e ID., *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 62-63.

Oltre a quelle indicate, la Conferenza Stato-Regioni svolge una serie di altre attività di vario tipo: di verifica e monitoraggio¹²¹, di interscambio di dati e informazioni¹²², d'impulso¹²³, di coordinamento della programmazione statale e regionale¹²⁴, di designazione¹²⁵.

1.2.5. *Le attribuzioni in ambito comunitario*

Crescente è il ruolo della Conferenza nella fase ascendente e discendente della formazione delle decisioni comunitarie nelle materie di competenza regionale.

L'art. 5 del d.lgs. 281/97, riprendendo l'art. 10 della "legge La Pergola" (n. 86/1989), prevede che la Conferenza si riunisca almeno due volte l'anno, anche su istanza delle Regioni, in "sessione comunitaria" (i cui contenuti sono stati ribaditi e precisati dalla legge n. 11/2005)¹²⁶, per esprimere pareri non più solo sugli indirizzi generali degli atti comunitari riguardanti le competenze regionali e sui criteri e le modalità con cui conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi comunitari, ma anche sullo schema di disegno di legge comunitaria, nonché, su richiesta dei Presidenti di Regioni e Province autonome, sugli schemi di atti amministrativi dello Stato che, nelle materie di

¹²¹ L'art. 2, settimo comma, del d.lgs. n. 281/97, indica un'attività diretta alla valutazione ed alla verifica dei risultati, sia sul piano economico che della qualità dei servizi, rispetto agli obiettivi fissati nei piani e nei progetti approvati dalla Conferenza.

¹²² La Conferenza favorisce lo scambio di dati ed informazioni tra Governo e Regioni (art. 2, primo comma, lett. e), e può costruire, mediante appositi protocolli di intesa, banche dati sulle rispettive attività, ad entrambi accessibili.

¹²³ La Conferenza può formulare inviti e proposte nei confronti di altro organo dello Stato, di enti pubblici o altri soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse (art. 2, primo comma, lett. h).

¹²⁴ Si tratta di un compito nuovo assegnato alla Conferenza Stato-Regioni, consistente nel promuovere il coordinamento della programmazione statale e regionale e il raccordo di quest'ultima con l'attività degli enti o soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse aventi rilevanza nell'ambito territoriale delle Regioni (lett. c).

¹²⁵ È prevista (lett. d) l'acquisizione da parte della Conferenza dei nominativi dei rappresentanti regionali in seno agli organismi misti Stato-Regioni operanti presso le Amministrazioni statali. Va segnalato che in dottrina è stato criticato – con riferimento a questa e ad altre competenze – l'improprio conferimento alla Conferenza Stato-Regioni di attribuzioni di esclusiva pertinenza regionale che, in quanto tali, dovrebbero escludere la partecipazione di componenti statali, e che quindi meglio risulterebbero allocate in organismi quali la Conferenza dei Presidenti delle Regioni (cfr. A. SANDULLI, *op. cit.*, pp. 851-853; A. AZZENA, *op. cit.*, p. 428; R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1235).

¹²⁶ Per un approfondimento si rimanda in particolare a V. ANTONELLI, *Per un bilancio della sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni*, in Id. (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato*, cit., pp. 69 ss.

competenza regionale, danno attuazione alle direttive comunitarie e alle sentenze della Corte di giustizia delle comunità europee.

In tale ambito, inoltre, la Conferenza è anche chiamata a raccordare la politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari, con le esigenze di Regioni e Province autonome nelle materie di loro competenza, nonché a designare i componenti regionali in seno alla rappresentanza permanente italiana presso l'UE.

Infine, la legge n. 131/2003 e la n. 11/2005 (che ha espressamente abrogato la "legge La Pergola"), nel dare attuazione al nuovo dettato costituzionale in materia di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente di formazione del diritto comunitario e a quella discendente di attuazione (art. 117, quinto comma, Cost.), hanno attribuito ulteriori competenze alla Conferenza, che diviene la sede in cui Stato e Regioni devono concordare rilevanti questioni di carattere organizzativo relative alla partecipazione regionale alle decisioni comunitarie¹²⁷.

1.3. Modalità di funzionamento

È opportuno soffermarsi anche su alcuni aspetti più strettamente operativi dell'attività della Conferenza, ad esempio le modalità deliberative e le fasi istruttorie, dalla cui analisi emergono alcune peculiarità nel funzionamento dell'organo, nonché l'importanza di strutture interne ed esterne ad esso.

Va preliminarmente segnalato che le modalità di svolgimento dei lavori sono, per gran parte, affidate alla prassi, data l'assenza di una specifica disciplina legislativa della materia¹²⁸, e non essendo per di più riconosciuto alla Conferenza un potere autorganizzativo, compito che è invece demandato al Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro per gli affari regionali (art. 10, terzo comma, d.lgs. n. 281/97)¹²⁹.

¹²⁷ Per ulteriori considerazioni sul tema si rinvia a: R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 1233 e a G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 160 ss.

¹²⁸ Di «grande lacuna normativa» parla F.S. MARINI, *op. cit.*, p. 352. *Contra* G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 30, e V. TAMBURRINI, *op. cit.*, p. 4, secondo la quale il ricorso alla prassi per la definizione delle varie fasi procedurali può risultare funzionale al buon esito dei lavori, potendo rappresentare uno strumento più agile ed efficace di una puntuale disciplina normativa ai fini del raggiungimento di un risultato utile.

¹²⁹ Critico è, ancora, F.S. MARINI, *op. cit.*, p. 352, che, anche con riferimento ai vari aspetti strutturali (v. § 1.1), parla di «“onnipotenza” all'interno dell'organo del Presidente del Consiglio».

Ad esempio, per la validità delle sedute delle Conferenze non è previsto alcun *quorum* strutturale, per cui si ritiene sufficiente la presenza anche di un solo rappresentante d'ognuna delle due parti.

Inoltre, la Conferenza per lo più delibera senza votare. In effetti, l'art. 2, secondo comma, del d.lgs. 281 prevede delle procedure di voto, stabilendo che, «ferma la necessità dell'assenso del Governo¹³⁰, l'assenso delle Regioni e delle Province autonome (...) è espresso, quando non è raggiunta l'unanimità, dalla maggioranza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano» o assessori loro delegati. Ciò vale per una serie di delibere importanti (lettere *f*, *g* ed *i* del primo comma), ma non per le intese e gli accordi, per i quali l'unica indicazione è che essi «si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome» (artt. 3 e 4).

Di fatto, però, rarissime risultano le votazioni a maggioranza, mentre per il resto tutto sembra svolgersi all'unanimità, senza votare¹³¹.

Mancanza di *quorum* strutturale e principio di unanimità, sono elementi fortemente legati al sistema di funzionamento “duale” che caratterizza la Conferenza, in cui i Presidenti di Regioni e Province autonome tendono ad agire all'unisono, cosicché il Governo trova davanti a sé, di regola, una posizione unitaria.

Tale circostanza è, per lo più, conseguenza della necessità di coesione delle Regioni come presupposto di legittimazione e di incidenza sulla posizione del Governo centrale: soprattutto di fronte alle battaglie più aspre, quando effettivamente la forza della Conferenza risulta direttamente proporzionale alla sua compattezza,

¹³⁰ Non viene dunque meno l'identità delle due rappresentanze presenti in Conferenza, dato che i voti dei componenti statali e regionali sono mantenuti differenziati, in modo tale che emerga distintamente il punto di vista regionale, per verificarne le convergenze con quello statale.

¹³¹ Critico rispetto alla prassi della decisione collegiale è F.S. MARINI, *op. cit.*, p. 348, secondo cui essa «non sembra del tutto idonea a canalizzare gli interessi regionali e rischia di provocare un appiattimento delle posizioni e delle differenze regionali, introducendo un “regionalismo dell'uniformità”», sicché «il diritto di parola, di emendamento e di voto non dovrebbero (...) essere attribuiti unitariamente alla rappresentanza regionale, ma ai singoli Presidenti regionali». Ovviamente, una modifica in tal senso, presupporrebbe una ristrutturazione dell'organo, introducendo una composizione paritaria tra Stato e Regioni, sul modello delineato, ad esempio, da A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 853, che propone «una Conferenza composta da quaranta membri, venti statali (nominati dal Governo centrale) e venti regionali (uno per ciascuna Regione)».

l'unanimità si impone come *conditio sine qua non* e talora può essere favorita dalla consapevolezza della pericolosità di posizioni divergenti¹³².

Questa dinamica “duale” rende necessario un efficace strumentario di mediazione e coordinamento tra i Presidenti delle Regioni, rappresentato dalla Conferenza delle Regioni¹³³, organo che, pur restando ufficialmente fuori dal processo decisionale, è divenuto luogo essenziale di raccordo interregionale, scenario del dialogo, dello scontro, della contrattazione tra i Presidenti regionali, e quindi dell'elaborazione di linee comuni poi compattamente adottate dinanzi al Governo¹³⁴.

In qualche modo funzionale a tali meccanismi, è anche il ruolo dell'Ufficio di Segreteria, che cura l'istruttoria dei provvedimenti all'esame della Conferenza, attraverso il confronto tecnico tra funzionari delle amministrazioni statali e regionali interessate, al fine della ricerca di soluzioni condivise, cosicché, sciolti in tale sede i principali nodi problematici, la Conferenza Stato-Regioni possa procedere con

¹³² I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., pp. 208-210. La tenuta del fronte regionale in Conferenza, obiettivo generalmente conseguito, non sempre si è verificata nel corso della XIV legislatura, durante la quale, in diversi casi, si è assistito all'incapacità delle Regioni di giungere ad una posizione comune (per un'accurata ricostruzione dei casi di cronaca istituzionale in Conferenza Stato-Regioni a partire dalle elezioni regionali del 16 aprile 2000: *ivi*, pp. 198 ss.; v. anche G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 180 ss.).

¹³³ Sulle origini, il graduale sviluppo e le ulteriori caratteristiche, funzionali ed organizzative, di tale organo, *ivi*, pp. 47-49 e 142-146.

¹³⁴ Il rilievo da essa assunto è testimoniato anche dal fatto che, di regola, le Regioni si esprimono in Conferenza Stato-Regioni per mezzo del Presidente della Conferenza delle Regioni che, riportando l'opinione di tutte, funge in qualche modo da portavoce e rappresentante del sistema regionale nel suo complesso. Inoltre, anche la Corte costituzionale ne ha indirettamente riconosciuto la rilevanza, quando ha negato che, laddove la legge richieda la maggioranza assoluta o l'unanimità in Conferenza Stato-Regioni (sent. n. 206/2001) e in Conferenza unificata (sent. 507/2002, su cui v. R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione (nota a Corte cost. n. 507/2002)*, in www.forumcostituzionale.it), questa previsione si traduca nella prescrizione di un *quorum* strutturale e si rifletta perciò sulla validità delle deliberazioni in quelle sedi. Una delle argomentazioni della Corte, che sembra riflettere l'informalità delle procedure decisionali del sistema delle Conferenze, è proprio la constatazione della già raggiunta posizione comune tra le Regioni in Conferenza dei Presidenti, per cui non può ritenersi che «l'assenza di alcune Regioni (...) pur regolarmente convocate, non accompagnata da alcuna espressione di dissenso, eventualmente manifestata anche fuori della sede della Conferenza, possa inficiare l'assenso delle Regioni e dunque impedire il perfezionamento dell'intesa». Alla luce di tutto questo, condivisibile appare l'ipotesi di G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 199-200, di riconoscere in legge quel ruolo che la Conferenza dei Presidenti ha acquistato sul campo (e non limitatamente alla sola funzione servente e strumentale ai lavori della Conferenza Stato-Regioni, ma anche per quanto attiene alla definizione della posizione delle Regioni nel rapporto col Parlamento, con gli organi dell'Unione europea o, più in generale, con quelli dello Stato). Tale soluzione dovrebbe necessariamente implicare anche il riconoscimento formale del ruolo del Presidente dei Presidenti, come portavoce della volontà regionale in Conferenza Stato-Regioni. Contrari a tale ipotesi si dichiarano, invece, R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, pp. 935-936, secondo i quali l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni rischierebbe, tra l'altro, di provocare risultati controproducenti, perché la posizione definita formalmente dalle Regioni in quella sede sarebbe in seguito difficilmente negoziabile con il Governo, per cui la contrapposizione tra i due livelli di governo diverrebbe più difficilmente superabile.

speditezza e celerità, o concentrare il dibattito solo sulle questioni più eminentemente politiche.

Di fondamentale importanza è, quindi, il risultato del raccordo e della collaborazione tra le parti realizzato in tale ambito, dove avviene già una vera e propria “contrattazione” sul contenuto dell’atto, con la possibilità di modifiche da parte dell’amministrazione statale per venire incontro alle richieste delle Regioni e porre le basi per un probabile parere favorevole da parte di queste ultime nel corso della seduta della Conferenza¹³⁵.

Non a caso, «le soluzioni raggiunte in questa sede difficilmente vengono mutate dall’organo collegiale per il quale l’istruttoria viene compiuta»¹³⁶.

2. La Conferenza Stato – Città e autonomie locali

Il processo di valorizzazione dell’autonomia degli enti locali avvenuto negli anni ’90 ha spinto questi ultimi a chiedere un canale di dialogo diretto con il centro¹³⁷, in modo che non fosse la Regione a rappresentare gli interessi locali in sede di Conferenza Stato-Regioni.

La Conferenza Stato-Città e autonomie locali, istituita con il d.P.C.M. 2 luglio 1996, e a cui ha poi dato copertura legislativa la delega contenuta nell’art. 9 della legge n. 59/97, esercitata con il d.lgs. n. 281/97, ha risposto proprio a questa esigenza – avvertita, per la verità, fin dall’inizio del secolo scorso¹³⁸ – configurandosi come organismo di coordinamento politico-amministrativo tra Governo ed enti locali, e

¹³⁵ Cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 49-53.

¹³⁶ A. AZZENA, *op. cit.*, p. 423.

¹³⁷ Le ragioni alla base di tale richiesta possono essere rintracciate, in particolare, nel nuovo protagonismo a livello nazionale degli enti locali, a seguito dell’introduzione dell’elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia (legge n. 81/1993), nonché delle tendenze neocentralistiche delle Regioni, data la loro inerzia nell’attuare l’art. 3 della l. n. 142/90 (v. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 75-76).

¹³⁸ Cfr. in particolare la prima parte del saggio di O. GASPARI, *Dal Consiglio superiore dei comuni alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Precedenti storici e attività (1906-2007)*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato*, cit., pp. 153-180, in cui l’autore ripercorre i novant’anni di discussioni sui numerosi progetti di un organo istituzionale di raccordo tra Stato, Comuni e Province, che hanno preceduto la Conferenza Stato-Città, evidenziando come esse abbiano attraversato tre diversi regimi costituzionali – liberale, fascista e repubblicano – fondandosi sempre sostanzialmente sulle stesse ragioni e posizioni. V. anche A. AZZENA, *op. cit.*, pp. 431-432.

sede principale e permanente d'incontro, di scambio di informazioni e di negoziazione politica tra gli stessi¹³⁹.

Per quanto attiene alla composizione, il d.lgs. 281 (art. 8, primo e secondo comma) stabilisce che la Conferenza è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri – cui spetta convocarla¹⁴⁰ – o, per sua delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali, nelle materie di rispettiva competenza. Ne fanno parte altresì, per la componente statale, i Ministri dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture, dei trasporti e della sanità, mentre, per la componente locale, i Presidenti di ANCI, UPI e UNCEM, nonché, su designazione delle rispettive associazioni, quattordici Sindaci (di cui cinque di Città metropolitane) e sei Presidenti di Provincia¹⁴¹. Alle riunioni della Conferenza possono, inoltre, essere invitati altri membri del Governo e rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici.

Proprio il tipo di designazione della componente locale è apparso un nodo particolarmente problematico, che ha portato la Conferenza Stato-Città ad essere oggetto di critiche di antidemocraticità e scarsa rappresentatività, essendo ANCI e UPI associazioni di diritto privato, cui peraltro non aderiscono tutti gli enti locali, e dunque, in quanto tali, solo nominalmente rappresentative di Comuni e Province¹⁴².

Da tale valutazione sono, ovviamente, scaturite anche delle conseguenti ipotesi alternative per l'individuazione dei rappresentanti degli enti locali in Conferenza, tra le

¹³⁹ Sulle notevoli perplessità ed incertezze giuridiche suscitate dalla nascita di tale organo, e sul dibattito scaturitone tra la Presidenza del Consiglio e la Corte dei Conti, *ivi*, pp. 432-435.

¹⁴⁰ Anche quest'organo soggiace alla pressoché unilaterale programmazione della Presidenza del Consiglio. Più in generale, sono ad esso riferibili le medesime considerazioni – già sviluppate in merito alla Conferenza Stato-Regioni – sulla subordinazione al Governo della componente locale.

¹⁴¹ Riguardo tali proporzioni, una valutazione positiva è espressa da L. GIANNITI, *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 6, p. 1118, secondo il quale «l'aver attribuito all'ANCI la scelta della maggioranza dei componenti della Conferenza in quota agli enti locali ha permesso nella prassi una sicura coesione e coerenza delle posizioni espresse in seno alla Conferenza».

¹⁴² In tal senso, tra gli altri, A. AZZENA, *op. cit.*, p. 438 e, in particolare, R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, pp. 941-943, secondo i quali questo tipo di designazione implica non una rappresentanza dei territori, ma una rappresentanza d'interessi di tipo sindacale, che porta i soggetti della componente locale in Conferenza a ragionare esclusivamente in difesa dell'interesse astratto della categoria di enti che li ha designati, cioè delle astratte attribuzioni di tutti i Comuni o di tutte le Province. Tra l'altro, i due autori ne sottolineano anche le ripercussioni negative in Conferenza unificata, essendo «del tutto illogico che nello stesso consesso stiano i rappresentanti di comunità territoriali, democraticamente eletti, e i rappresentanti "sindacali" di interessi di categoria». *Contra*, G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 98-99, secondo cui «l'esperienza in questi anni ha dimostrato che le associazioni nazionali dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane sono state in grado di rappresentare l'universo degli enti locali».

quali quella di utilizzare a questo fine il Consiglio delle autonomie locali, che ormai ogni Regione ha l'obbligo costituzionale di istituire (art. 123, quarto comma)¹⁴³.

Il d.lgs. 281 individua anche le attribuzioni della Conferenza Stato-Città (art. 9, quinto comma e ss.). Si tratta di compiti di coordinamento dei rapporti tra Stato e autonomie locali; di studio, informazione e confronto nelle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate di Comuni, Province e Comunità montane, con particolare riferimento alla discussione e all'esame dei problemi relativi all'ordinamento ed al funzionamento degli enti locali – comprese le politiche finanziarie e di bilancio e le risorse umane e strumentali – e delle iniziative legislative in proposito, nonché dei problemi relativi alle attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici. La Conferenza ha altresì il compito di favorire l'informazione e le iniziative per il miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici locali, la promozione di accordi e contratti di programma, nonché l'organizzazione di manifestazioni che coinvolgono più Comuni o Province da celebrare in ambito nazionale¹⁴⁴.

3. La Conferenza unificata

La Conferenza unificata è stata anch'essa istituita – in attuazione della delega di cui all'art. 9 della legge 59/97 – dal d.lgs. 281/97, che ne ha inoltre definito la composizione, i compiti e le modalità organizzative ed operative.

In base all'art. 8 del decreto, essa risulta composta da tutti i membri delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-Città e autonomie locali. È presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri – cui spetta la convocazione dell'organo (quarto comma) – con possibilità di delega al Ministro dell'interno o a quello per gli affari regionali (secondo comma). Alle sedute sono invitati gli altri membri del Governo, nonché rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno.

¹⁴³ V. ancora R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, pp. 943-947, che analizzano puntualmente i «vantaggi “di sistema” notevoli» che da tale scelta deriverebbero. Di diverso avviso G. BELFIORE, *Dal sistema delle Conferenze alla Conferenza che fa sistema*, cit., p. 6, secondo il quale «la mutevole composizione e funzione di questi organi da Regione a Regione desta numerose perplessità».

¹⁴⁴ Per un'analisi puntuale dell'effettivo funzionamento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, attraverso l'esame di dieci anni di attività dell'organo, dal 1997 al 2007, si rinvia a O. GASPARI, *Dal Consiglio superiore dei comuni alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Precedenti storici e attività (1906-2007)*, cit., pp. 180 ss.

Relativamente alle funzioni, l'art. 9, secondo comma, del d.lgs. n. 281/97 stabilisce che la Conferenza unificata è competente in tutti i casi in cui Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, ovvero la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali sono chiamate ad esprimersi su un medesimo oggetto, mentre in base al primo comma, essa assume deliberazioni, promuove e sancisce intese e accordi, esprime pareri, designa rappresentanti in relazione alle materie e ai compiti di interesse comune di Regioni, Province, Comuni e Comunità montane.

Più in particolare, la Conferenza esprime il proprio parere obbligatorio sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati, sul documento di programmazione economico-finanziaria, sugli schemi di decreto legislativo adottati in base all'art. 1 della legge n. 59/97¹⁴⁵, nonché sulle linee generali delle politiche del personale pubblico e sui processi di riorganizzazione e mobilità del personale connessi al conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali. Parere facoltativo, invece, è espresso nei casi in cui il Presidente del Consiglio ritenga di dover sottoporre al suo esame, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune di Regioni, Province, Comuni e Comunità montane.

La Conferenza ha progressivamente intensificato l'attività di raccordo e di concertazione volta ad armonizzare le finalità della programmazione statale con quella regionale e degli enti locali. Tale attività si sostanzia anche promuovendo e sancendo intese tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, in tutti i casi in cui la legislazione vigente lo preveda, su proposte di iniziativa dell'amministrazione centrale, nonché concludendo accordi tra gli stessi soggetti, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune.

¹⁴⁵ In tal modo, attraverso il sistema delle Conferenze, i livelli territoriali di governo hanno potuto incidere sulle decisioni del Governo centrale, specie sull'attività di esercizio delle deleghe concesse dal Parlamento. La legge n. 59/97 ha infatti previsto il metodo della concertazione fra Stato e autonomie territoriali anche in sede di attuazione della legge stessa, prevedendo una partecipazione di Regioni ed enti locali al procedimento di conferimento delle funzioni amministrative. In particolare, è stato previsto che il Governo acquisisse il parere della Conferenza Stato-Regioni e di quella Stato-Città sia sugli schemi di decreto legislativo di conferimento, sia sui d.P.C.M. di individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire o ripartire tra Regioni ed enti locali, pareri che, dall'entrata in vigore del decreto legislativo che ha istituito la Conferenza unificata, sono stati espressi da quest'ultima (artt. 6 e 7 legge n. 59/97).

La Conferenza assicura, altresì, lo scambio di dati e informazioni tra Governo e autonomie territoriali anche attraverso l'approvazione di protocolli d'intesa tra le amministrazioni centrali e locali.

Infine, la Conferenza acquisisce, nei casi previsti dalla legge, le designazioni dei rappresentanti delle autonomie regionali e locali in seno agli organismi a composizione mista, indicati, rispettivamente, dai Presidenti di Regioni e Province autonome e dalle tre associazioni rappresentative degli enti locali.

Quanto all'organizzazione interna, secondo il disposto dell'art. 10, primo comma, d.lgs. n. 281, per l'attività istruttoria e di supporto a quella del collegio la Conferenza si avvale degli Uffici di Segreteria delle altre due Conferenze, i quali operano congiuntamente. Tale attività è svolta mediante apposite riunioni tecniche tra funzionari delle Amministrazioni statali interessate e quelle delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCHEM.

Per quanto attiene alle modalità deliberative, la disciplina è sostanzialmente analoga a quella riferita alla Conferenza Stato-Regioni¹⁴⁶, anche se per la Conferenza unificata si pone un problema in più. L'art. 9, quarto comma, del decreto 281 prevede infatti che, «ferma restando la necessità dell'assenso del Governo (...) l'assenso delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali», aggiungendo che «l'assenso è espresso di regola all'unanimità dei membri dei due predetti gruppi» o, in subordine, «dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi»¹⁴⁷.

Emerge quindi chiaramente come la disciplina relativa ai meccanismi decisionali renda necessario un accordo tra Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata, essendo il consenso delle due componenti assunto distintamente¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Ciò vale, ad esempio, per l'assenza di *quorum* strutturale (v. *supra* § 1.3).

¹⁴⁷ La *ratio* della disposizione andrebbe ricercata nell'«intento di conciliare l'esigenza del decidere, o comunque dell'esprimersi, con quella di favorire invece lo scambio di idee, la concertazione, il farsi carico delle esigenze e delle opinioni di tutte le componenti della Conferenza» (così A. AZZENA, *op. cit.*, p. 440).

¹⁴⁸ Tale necessità, se da un lato potrebbe essere giudicata positivamente proprio per il fatto di indurre Regioni ed enti locali a definire una posizione comune, rappresentativa degli interessi di entrambe le componenti della Conferenza, dall'altro determina tuttavia il rischio che questa posizione

Di conseguenza, senza il consenso di entrambe le delegazioni non è possibile per la Conferenza esprimere alcun parere, e il Governo potrebbe, così, procedere senza considerare l'opinione delle autonomie locali. In tal caso, pertanto, la mancata collaborazione tra Regioni ed enti locali favorirebbe un sistema di adozione delle decisioni governative che prescinde dalle posizioni dei governi regionali e locali.

Allo stesso modo, qualora una delle componenti non esprimesse il proprio assenso in merito ad un'intesa espressamente prevista dalla legge, il Governo potrebbe provvedere con deliberazione motivata¹⁴⁹.

Tale disciplina ha accentuato il problema relativo alla natura della Conferenza unificata, oscillante tra quella di organo nuovo e autonomo e quella di mero *modus operandi* delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-Città, nel senso cioè di configurarsi quale sede in cui vengono contestualmente assunte determinazioni che restano separate ed imputabili singolarmente ai due anzidetti organi che la compongono.

In effetti, la relativa disciplina non pare voler prendere definitivamente posizione sulla questione, in quanto, da una parte, attribuisce alla Conferenza unificata competenze distinte e nuove rispetto a quelle delle altre due, ma, dall'altra, proprio con le regole per l'adozione delle deliberazioni sembra seguire il prototipo della mera unificazione funzionale¹⁵⁰.

La Corte costituzionale ha abbracciato questa seconda lettura, affermando che le due Conferenze, proprio per il fatto di esprimersi separatamente nell'ambito della Conferenza unificata, senza che si mescolino i voti di rappresentanti regionali e locali, non perdono affatto la loro identità, ma si limitano ad operare congiuntamente

esprima piuttosto un compromesso al ribasso, una sorta di minimo comun denominatore, con il conseguente effetto di un abbassamento del tono delle pronunce della Conferenza (cfr. L. GIANNITI, *op. cit.*, p. 1118).

¹⁴⁹ Come emerge dall'art. 9, che richiama i commi 3 e 4 dell'art. 3, valgono anche per le intese in Conferenza unificata le due deroghe già viste per la Conferenza Stato-Regioni, ossia il caso del mancato raggiungimento dell'intesa una volta decorso il termine e l'urgenza (v. *supra* § 1.2.2).

¹⁵⁰ Cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 85-86 e 130, secondo il quale l'intenzione originaria del legislatore, ricavabile dal tenore letterale della delega di cui all'art. 9 della l. n. 59/97, non era la creazione di un nuovo organismo, ma solo «l'unificazione *nella* Conferenza Stato-Regioni della Conferenza Stato-Città», cioè l'inserimento nella prima dei rappresentanti degli enti locali, così da permettere loro di partecipare ai lavori di quell'organo. L'attuazione della delega avrebbe poi preso altre strade, puntando invece alla prefigurazione di un terzo soggetto a se stante.

in materie di interesse comune, per cui non sussiste alcuna commistione delle rappresentanze, ma solo una unificazione funzionale¹⁵¹.

Diversa la posizione di parte della dottrina, che ha visto nella Conferenza una sede istituzionale a sé, con attribuzioni proprie, «un modulo organizzativo che (...) si configura come organo distinto da quelli che unificati concorrono a dargli vita», quindi «un terzo tipo di Conferenza, della stessa natura (...) delle altre due»¹⁵².

L'istituzione della Conferenza unificata è stata oggetto di valutazioni generalmente positive, sia in relazione al diretto coinvolgimento delle autonomie locali nel dialogo con il centro¹⁵³, sia per il fatto che le sue modalità di funzionamento tendono ad assicurare la leale collaborazione e l'equilibrio tra autonomie regionali e locali, impedendo ad una componente di prevaricare l'altra, e garantendo, così, una collaborazione paritaria di Regioni ed enti locali con il Governo¹⁵⁴.

4. Riforma e costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze

¹⁵¹ Sent. n. 408/1998. La Corte ha successivamente ribadito tale sua posizione nella sent. n. 337/2001, osservando che «nell'organismo unificato non vi è la totale compenetrazione fra la Conferenza Stato-Regioni e quella Stato-Città, che, anzi, rimangono organismi fra loro ben distinti».

¹⁵² A. AZZENA, *op. cit.*, pp. 439-440.

¹⁵³ Cfr. G. CARPANI, *Il ruolo delle Conferenze Stato-regioni, Stato-città e autonomie locali e unificata nei rapporti tra centro e periferia*, cit., p. 298, che sottolinea il superamento dell'assunto secondo cui il rapporto tra autonomie territoriali e Governo non può prescindere dall'intermediazione regionale, tipica dei modelli neoregionalisti, in cui gli enti locali sono mere articolazioni del sistema amministrativo della Regione, che si fa portatrice, nei riguardi dell'amministrazione centrale, altresì delle loro istanze. Anche A. PIRAINO, *Autonomie e raccordi interistituzionali*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), *op. cit.*, pp. 12-13, valuta positivamente l'elevazione della Conferenza a sede del confronto e del coordinamento fra tutti i governi che, a vario titolo, concorrono ad amministrare il complesso sistema in cui si articola il nostro Paese, e ciò soprattutto alla luce della riforma costituzionale del 2001, che ha parificato gli enti territoriali allo Stato, rendendo la presenza al centro degli enti territoriali minori non solo non incompatibile con l'ordinamento costituzionale, ma addirittura necessaria.

¹⁵⁴ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 133-135; v. anche A. AZZENA, *op. cit.*, p. 442. Tende, invece, a mettere in evidenza soprattutto gli aspetti problematici e le perplessità derivanti dalla disciplina di tale organo, A. PALAZZO, *op. cit.*, pp. 3-4, che sottolinea, in particolare, come «l'istituzione della Conferenza unificata, invece che fugare i dubbi relativi a quale forma di federalismo si potrà attuare in Italia (tra un federalismo regionale o un federalismo municipalista), non fa altro che alimentare questa ambiguità». È stato anche messo in luce il rischio che l'allargamento agli enti locali possa bloccare il consolidamento della Conferenza Stato-Regioni quale organo in grado di porsi come valido interlocutore del Governo, dato l'aumento della possibilità di lotte intestine tra il fronte regionale e quello locale e, di conseguenza, di paralisi decisionali che andrebbero a restituire al Governo un ampio spazio nel ricorrere al potere d'intervento autonomo. Non concordano con quest'ultima critica R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 946.

A questo punto, analizzate le caratteristiche delle tre Conferenze ed evidenziati i profili più problematici, sembra opportuna una riflessione più ampia sull'assetto complessivo così delineato.

Da più parti, ad esempio, si sono sollevate istanze di semplificazione di un sistema che «appare oggi molto ridondante», a causa di un «eccesso di sedi» che può costituire «una complicazione»¹⁵⁵.

L'ipotesi generalmente condivisa, da questo punto di vista, è quella della costruzione di un luogo unitario di confronto e dialogo interistituzionale, attraverso la riorganizzazione delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-Città come sezioni autonome di una rinnovata Conferenza unificata¹⁵⁶.

Tale cambiamento dovrebbe poi coniugarsi, anche alla luce della crescita delle competenze attribuite alle Conferenze, con un superamento dell'attuale organizzazione dei lavori, che, data la presenza di ordini del giorno estremamente eterogenei in cui vengono affastellati argomenti diversissimi, comporta problemi di efficienza per la difficoltà di smaltire il sovraccarico così prodotto. Ci si dovrebbe, quindi, muovere nel senso di una settorializzazione dei compiti, attraverso una più complessa articolazione interna della Conferenza, basata sulla previsione di specifiche sessioni per materia e apposite commissioni competenti, al fine di rendere più funzionali i lavori, favorendone uno svolgimento più ordinato e regolare¹⁵⁷.

¹⁵⁵ S. MANGIAMELI, *Relazione*, cit., p. 229.

¹⁵⁶ In tal senso v. tra gli altri anche: G. IOVINELLA, *op. cit.*, pp. 682-683; R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 928, che ritengono tale ipotesi in linea con il generale dato comparato; B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, cit., p. 8, il quale, nel valutare un cambiamento in tal senso «coerente e congruo con la nuova configurazione dell'art. 114 e con i più moderni modelli federali di governo», propone per il nuovo organo, «in omaggio all'art. 114», la denominazione di «Conferenza delle Istituzioni della Repubblica».

¹⁵⁷ In tal senso R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 926-927, i quali, dopo aver rapidamente esaminato i vari modi con cui, a livello comparato, ha luogo tale settorializzazione, escludono l'utilità di un modello fondato sulla presenza di una molteplicità di Conferenze settoriali e privo di momenti di coordinamento unitario e generale, richiamando, come esempio negativo, il caso spagnolo; B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, cit., p. 9, che propone un'articolazione in quattro sezioni (affari generali, istituzionali, comunitari ed economici; sviluppo economico; servizi alla persona; governo del territorio); G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 200-201, il quale – richiamando l'esperienza negativa dei Comitati generali – auspica che le eventuali articolazioni interne abbiano compiti non solo istruttori, ma anche funzioni deliberative (su delega della Conferenza stessa), una soluzione che potrebbe essere consentita anche limitatamente all'attività consultiva. Per una riflessione più ampia sui possibili interventi di riforma del sistema delle Conferenze, v. G. BUSIA, *op. cit.*, pp. 115 ss.

Alcuni concreti disegni di riforma, per la verità, hanno tentato di dare una risposta, in modo più o meno organico, a tali sollecitazioni, senza tuttavia mai giungere a compimento.

In particolare, dopo le previsioni elaborate nel corso della XIII legislatura¹⁵⁸, il più organico progetto di riforma del sistema delle Conferenze è stato quello contenuto nel disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali, proposto dall'allora Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali Linda Lanzillotta, e approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 2006, senza che avesse poi un seguito parlamentare.

La maggiore novità prevista dal progetto era data proprio dal superamento delle attuali Conferenze, che sarebbero state sostituite da un'unica sede concertativa, articolata in due sezioni, l'una per le questioni di esclusivo interesse regionale, l'altra per quelle di esclusivo interesse degli enti locali, con la conferma delle vigenti sessioni comunitarie, prevedendo anche, per l'esercizio delle funzioni dell'organo, apposite riunioni tecniche o articolazioni organizzative interne per materia.

Ferma l'opinione positiva su queste decisioni, che andavano nella direzione da più parti auspicata, il giudizio sul d.d.l. con riferimento alle restanti innovazioni, sia organizzative che funzionali, è stato piuttosto critico¹⁵⁹, in quanto esso è apparso non incidere sulle carenze e sui difetti più problematici delle Conferenze, messi in luce anche nella presente trattazione.

A livello strutturale, infatti – oltre a permanere il potere di nomina dei componenti locali della Conferenza in capo ad ANCI ed UPI – mancava qualsiasi intervento sulle caratteristiche ritenute alla base di quello stato di subordinazione della componente autonomistica nei confronti del Governo: sede della Conferenza rimaneva la Presidenza del Consiglio; nulla cambiava in merito alla programmazione

¹⁵⁸ Si fa riferimento al testo unificato sull'“Ordinamento federale della Repubblica” presentato nel novembre 1999 dalla I Commissione della Camera, che prevedeva, tra l'altro, l'articolazione della Conferenza su base territoriale, in forma di sezioni distaccate in ciascun capoluogo di Regione, presso cui convocare le riunioni della Conferenza di interesse esclusivamente locale.

¹⁵⁹ Per un'analisi delle principali novità contenute nel progetto, v. V. TAMBURRINI, *op. cit.*, pp. 1-3. Per delle riflessioni decisamente critiche, si rimanda a G. BELFIORE, *Dal sistema delle Conferenze alla Conferenza che fa sistema*, cit. Al contrario, un giudizio nel complesso positivo è stato espresso da R. BIFULCO, *Osservazioni sul disegno di legge delega di modifica del sistema delle Conferenze*, cit., pp. 129 ss., il quale, pur auspicando ulteriori interventi da parte del legislatore, in particolar modo con riferimento all'applicazione dell'art. 11 della legge cost. 3/2001 (v. *infra* cap. V, § 2), ha ritenuto che il d.d.l. in esame rappresentasse «un significativo sforzo nella giusta direzione di attuazione del Titolo V» (p. 135).

dei lavori, che restava pertanto ancora completamente in mano al Governo; e non veniva riconosciuto alcun potere di autoregolamentazione, prevedendosi, invece, che organizzazione e funzionamento interno della Conferenza e della relativa Segreteria fossero disciplinati con d.P.C.M.¹⁶⁰.

Anche a livello funzionale non si verificava alcun salto di qualità verso una maggiore incisività dell'attività dell'organo, così come discutibili o insufficienti sembravano le novità relative alle modalità di formazione del consenso¹⁶¹.

Ma, in questi anni, oltre al non felice esito di più o meno ampi e complessi progetti di riforma del sistema delle Conferenze, bisogna prendere atto del mancato raggiungimento anche di un ulteriore obiettivo di portata certo non trascurabile – e anch'esso da più parti caldeggiato – consistente nel dare una appropriata veste costituzionale a quella che ha fin qui rappresentato la principale sede di esercizio della leale collaborazione, ovviamente andandola poi a qualificare e razionalizzare quanto a funzioni, poteri e modalità d'azione¹⁶².

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

¹⁶⁰ Sempre a livello organizzativo, una interessante novità era rappresentata dal conferimento di compiti a due organi monocratici: il "Presidente delle Regioni" e il "Portavoce degli enti locali". Per quanto riguarda il primo, pur essendo condivisibile tale scelta alla luce dell'attività già di fatto svolta, sarebbe stato forse opportuno e necessario riconoscere prima l'esistenza e il ruolo della Conferenza delle Regioni. Con riferimento al "Portavoce", sulle cui modalità di nomina nulla era previsto, esso sarebbe forse risultato una figura dalla dubbia legittimazione, non appartenendo – a differenza del Presidente dei Presidenti – ad alcuna sede già esistente.

¹⁶¹ In particolare, al tendenziale superamento del principio di unanimità delle decisioni, in favore del principio di maggioranza, non si accompagnavano altre consequenziali e necessarie previsioni, relativamente, ad esempio, al *quorum* strutturale o, magari, a un sistema di voto ponderato.

¹⁶² Cfr., tra gli altri, G.C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 10; C. BASSU, *op. cit.*, pp. 6 e 8; F. PUZZO, *Le forme di raccordo tra Stato, Regione ed enti locali della Repubblica*, in S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 148-149, che parla di «sostanziale precarietà di tali relazioni intergovernative in ragione dell'assenza di un fondamento costituzionale». Qualche perplessità sull'opportunità di costituzionalizzare le Conferenze è, invece, espressa da E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, p. 102, e da R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 1237, che, pur ammettendo che tale scelta «può rivelarsi utile in assenza di (...) una Camera delle Regioni, al fine di consolidare il fondamento costituzionale della Conferenza», afferma che «in ogni caso la funzionalità degli organismi di cooperazione, come mostrano gli esempi stranieri, non dipende necessariamente dalla loro formalizzazione».

In seguito, nel corso della XIV legislatura, il legislatore costituzionale è riuscito a realizzare un intervento di questo tipo attraverso la legge di riforma approvata definitivamente dal Senato il 16 novembre 2005, ma poi bocciata dal *referendum* del giugno 2006.

La legge costituzionale, infatti, novellando l'art. 118 Cost., introduceva un terzo comma che espressamente prevedeva l'istituzione, con legge bicamerale, della Conferenza Stato-Regioni, e lasciava al legislatore la possibilità di istituire altre Conferenze tra lo Stato e gli Enti di cui all'art. 114 Cost., andando, quindi, a costituzionalizzare in forma diretta ed indiretta il sistema delle Conferenze.

Alcune valutazioni su tale novità hanno accomunato i critici¹⁶³ a coloro che hanno, invece, accolto la norma con generale favore¹⁶⁴: infatti, così come è risultato unanime l'apprezzamento in dottrina in relazione al finalmente intervenuto riconoscimento formale delle Conferenze¹⁶⁵, altrettanto unanime è stata la critica mossa alla scelta di istituire senz'altro la Conferenza Stato-Regioni, e soltanto eventualmente quella Stato-Città o unificata, omettendo di considerare l'importanza che soprattutto quest'ultima ha ormai assunto¹⁶⁶.

Ha, invece, ricevuto letture in alcuni casi del tutto divergenti, la previsione che delineava la funzione delle Conferenze, stabilendo che esse fossero istituite «per

¹⁶³ V., tra gli altri, C. BASSU, *op. cit.*

¹⁶⁴ V. in particolare A. PIRAINO, *La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta) del sistema delle Conferenze (art. 118.3)*, in *www.federalismi.it*, 25 gennaio 2006.

¹⁶⁵ Secondo A. PIRAINO, *La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta) del sistema delle Conferenze (art. 118.3)*, cit., pp. 1-2, «si tratta (...) di una norma ampiamente positiva che, con quella (...) introduttiva del Senato *federale* della Repubblica, colma la più vistosa lacuna istituzionale contenuta nella legge cost. 3/2001 (...) che ha mancato clamorosamente di prevedere le sedi strutturali dei raccordi interistituzionali. Soltanto ora (...) è possibile realmente parlare di *federalizzazione* delle nostre istituzioni repubblicane e di reale avvio di un processo di riforma improntato ai “principi di leale collaborazione e di sussidiarietà” come ora specifica il primo comma dell'art. 114, allineando così il nostro Paese con il più complessivo movimento di riforma che negli ultimi anni ha portato in ogni parte del globo alla riscoperta ed alla valorizzazione politica del federalismo». Simile la valutazione di C. BASSU, *op. cit.*, p. 8, che, dopo aver espresso una serie di critiche, conclude che tuttavia «con la previsione in Costituzione della Conferenza Stato-Regioni si compie un passo significativo per l'istituzionalizzazione di un modello cooperativo, e (...) tale organo assume una posizione centrale, diventando uno degli elementi cardine del sistema istituzionale italiano».

¹⁶⁶ Cfr. S. MANGIAMELI, *I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), *op. cit.*, p. 54, e L. VANDELLI, *I luoghi e gli strumenti di raccordo interistituzionale*, cit., pp. 73-74, ma anche lo stesso A. PIRAINO, *La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta) del sistema delle Conferenze (art. 118.3)*, cit., p. 6, secondo il quale «si tratta (...) di una opzione che (...) offre una immagine sbiadita ed imperfetta di un sistema che aspirerebbe a rappresentare gli interessi di tutti i Territori, le istanze di tutte le Comunità, l'indirizzo di tutti i loro Governi. Un sistema di concertazione governativa, inteso come sede di definizione dell'indirizzo politico-amministrativo del Paese, presuppone che necessariamente tutti i diversi ambiti territoriali costitutivi della Repubblica siano immediatamente in esso rappresentati».

realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese». Essa è sembrata ad alcuni delineare un ruolo «riduttivo e limitante»¹⁶⁷, mentre secondo altri avrebbe segnato «una vera e propria svolta», cambiando «la natura stessa delle Conferenze» e facendone «veri e propri organi di *concertazione* e di *codeterminazione*»¹⁶⁸.

In ogni caso, al di là della bontà della norma in questione, dopo la mancata conferma dell'ampia riforma in cui essa era contenuta, il riconoscimento costituzionale delle Conferenze, pur non rappresentando sicuramente l'intervento prioritario in tema di raccordi, resta tuttora un obiettivo significativo da perseguire.

5. Conferenze e Governo: un difficile rapporto

Come già accennato, l'evoluzione della Conferenza Stato-Regioni, e del sistema delle Conferenze nel suo complesso, ha avuto un andamento non del tutto lineare, anche se può individuarsi la generale tendenza ad un aumento del suo ruolo nell'ordinamento.

È infatti riscontrabile, in questi anni, un forte incremento del numero delle sedute e degli atti adottati, conseguenza dell'estrema proliferazione delle norme statali che prevedono il coinvolgimento del sistema delle Conferenze, e che hanno comportato, dunque, l'aumento della massa di competenze ad esso attribuite¹⁶⁹.

¹⁶⁷ C. BASSU, *op. cit.*, p. 6. Secondo l'autrice, la previsione non avrebbe alcuna portata innovativa, non attribuendo nuove funzioni o competenze alla Conferenza, ed, anzi, declassandola a strumento di cooperazione amministrativa, così da ignorare la forza effettiva della sua posizione ormai consolidata nell'ambito delle dinamiche di governo (*ivi*, p. 7).

¹⁶⁸ A. PIRAINO, *La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta) del sistema delle Conferenze* (art. 118.3), cit., p. 8.

¹⁶⁹ Per una ricognizione del processo di stratificazione delle competenze in capo alle Conferenze a partire dal 1983, v. I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., pp. 867 ss.; la stessa autrice, in un diverso contributo (*La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., pp. 196-198), segnala la grande vitalità del sistema delle Conferenze, parlando, con riferimento al periodo della XIII legislatura, di «un vero e proprio boom» degli atti attributivi di funzioni, pur sottolineando che tale legislazione ha riguardato soprattutto la Conferenza Stato-Regioni e quella unificata, mentre la Stato-Città è apparsa un organo sempre più recessivo; per un'analoga analisi più recente, riferita al 2007, v. V. TAMBURRINI, *op. cit.*, che giudica in costante crescita la rilevanza assunta dalla Conferenza Stato-Regioni, analizzandone l'attività e indicando le principali disposizioni legislative di quell'anno che hanno previsto il raggiungimento di intese, accordi e pareri in tale sede (*ivi*, p. 1), nonché il numero di sedute e il numero e il tipo di atti adottati dall'organo nel corso dello stesso anno (*ivi*, pp. 3-4). Una qualche preoccupazione legata al crescente coinvolgimento delle Conferenze è espressa da B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, cit., p. 9, secondo il quale «va (...) drasticamente ridotto il numero degli atti» ad esse sottoposti, «per evitare quella sgradevole sensazione di disordinato parerificio che ha contraddistinto gli ultimi anni

Ma, al di là di tale crescita “quantitativa”, la “forza” di tali organi è stata da certa dottrina dedotta – forse in modo eccessivamente affrettato ed ottimistico – sul piano “qualitativo” del grado di incisività degli atti delle Conferenze nelle decisioni del Governo, essendo la prassi, in molti casi, andata ben oltre quanto disposto dalla legge. È stato rilevato, cioè, come, in particolare nel corso della XIII legislatura, «un armamentario decisionale in via di principio debole si sia trasformato in forti vincoli per lo stesso Governo»¹⁷⁰, il quale, di fronte a situazioni di stallo decisionale in Conferenza, non ha nemmeno preso in considerazione l’ipotesi di ovviare ad esso, ignorando la posizione del fronte regionale e procedendo con l’adozione autonoma del provvedimento, con la conseguenza che «quelli che giuridicamente appaiono pareri e intese deboli, si sono di fatto trasformati in atti “fortissimi”, a dimostrazione di come anche le funzioni consultive possano assicurare un’efficace partecipazione»¹⁷¹.

La forza della Conferenza, sotto questo profilo, è emersa, secondo la stessa dottrina, in modo forse ancor più emblematico, anche alla luce del fatto che atti conclusi al di fuori del procedimento di consultazione per la formazione di provvedimenti governativi (accordi, intese istituzionali, documenti interregionali, patti, etc.), sono stati spesso richiamati da testi legislativi, che hanno così conferito valore normativo ad atti del tutto informali; in altri casi, poi, gli accordi stipulati tra Governo e Conferenza hanno assunto valore vincolante a prescindere dal loro richiamo in un testo normativo¹⁷².

dell’attività delle Conferenze, eventualmente prevedendo la possibilità che schemi di atti normativi siano portati in Conferenza su richiesta degli enti interessati».

¹⁷⁰ I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 200.

¹⁷¹ *Ibidem*. La stessa autrice realizza un’accurata cronaca dei casi concreti in cui ciò si sarebbe verificato (*ivi*, pp. 199 ss.). Una considerazione simile la troviamo anche in G. BELFIORE, *Dal sistema delle Conferenze alla Conferenza che fa sistema*, cit., p. 7.

¹⁷² I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 205. Uno dei casi più emblematici del peso acquistato dalle consultazioni con la Conferenza è rappresentato dalle dinamiche intercorse durante il dibattito per la riforma del Titolo V, quando il Governo rispose alle critiche dell’opposizione adducendo come dimostrazione del carattere *super partes* della riforma il consenso ottenuto dalla proposta a livello regionale: l’adesione dei rappresentanti territoriali venne, quindi, rivendicata come strumento di legittimazione trasversale della modifica costituzionale, utile al fine di affermarne l’indubbia natura *bipartisan*. A tal proposito si è parlato di «una sorta di fungibilità tra consenso della minoranza e consenso delle autonomie», essendo sembrato il secondo in grado di annullare il primo e di legittimare una decisione (*ivi*, pp. 203-204).

La constatazione di tali dinamiche ha condotto ad individuare nelle Conferenze «quasi una terza Camera»¹⁷³, e a parlare dell'esistenza di «una convenzione costituzionale», in base alla quale, al di là della prescrizione giuridica, le istituzioni centrali riterrebbero imprescindibili e vincolanti le istanze regionali espresse dalla Conferenza¹⁷⁴.

D'altro canto, però, la stessa esperienza concreta ha anche mostrato come il Governo non sempre abbia assunto l'atteggiamento sopra descritto, ponendo in essere – soprattutto nel corso della XIV legislatura – vari tentativi di aggiramento delle posizioni espresse in Conferenza, e generando, così, oltre che aspri scontri in quella sede, un'involuzione nello sviluppo del ruolo di crescente centralità dell'organo e dello spirito collaborativo tra Stato e autonomie al suo interno, come provato anche da una flessione, rispetto agli anni precedenti, degli atti attributivi di competenze¹⁷⁵.

Si sono, quindi, verificate in questi anni significative oscillazioni nel modo in cui i diversi Governi si sono rapportati alle Conferenze¹⁷⁶, una constatazione da cui emerge un dato più generale: il pieno ed ottimale funzionamento delle Conferenze dipende dalla prassi, da equilibri contingenti, da circostanze politiche. Più in particolare, la qualità e l'efficacia del coordinamento sono affidate alla buona volontà del Governo di volta in volta in carica, alla sua disponibilità a collaborare e a corrispondere alle richieste avanzate dalle autonomie territoriali¹⁷⁷. Così, qualora le Conferenze non trovino Governi che considerino un valore positivo e costruttivo il loro apporto, in quanto sensibili alle istanze territoriali di Regioni ed enti locali, il loro ruolo, pur non potendo essere del tutto ignorato, risulterà fortemente compromesso, frammentario e scarsamente produttivo¹⁷⁸.

¹⁷³ R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 921.

¹⁷⁴ I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 202. Tale convenzione determinerebbe, così, la sostanziale ineffettività di quelle norme del d.lgs. 281 che contemplano la possibilità di interventi autonomi del Governo in caso di mancato accordo con le Regioni.

¹⁷⁵ A tal proposito, con riferimento al presunto affermarsi di una convenzione costituzionale nel senso sopra descritto, si è parlato di «una convenzione ancora in via di formazione» (*ivi*, p. 207).

¹⁷⁶ Di un «rapporto ambiguo tra (...) Conferenze e Governo centrale», nonché di «rocambolistiche evoluzioni» di tale relazione e del ruolo conseguentemente giocato dalle prime, parlano R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, pp. 920-921.

¹⁷⁷ G. CARPANI, *Il ruolo delle Conferenze Stato-regioni, Stato-città e autonomie locali e unificata nei rapporti tra centro e periferia*, cit., p. 303.

¹⁷⁸ ID., *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 52; R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 921.

Questa è probabilmente la carenza maggiore del sistema nel suo complesso¹⁷⁹, che comporta una precarietà e una variabilità dell'incisività degli atti prodotti, caratteri che verrebbero meno solo laddove il funzionamento delle Conferenze fosse "oggettivo", cioè assistito da precise disposizioni legali, e dunque garantito a prescindere dagli umori politici del Governo e dallo stato dei rapporti politico-istituzionali tra centro e periferia¹⁸⁰.

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

Le considerazioni fin qui sviluppate, basate sulle contraddittorie dinamiche fattuali descritte, hanno determinato valutazioni non univoche in dottrina relativamente al ruolo, all'efficacia e al "peso" complessivo delle Conferenze.

Da una parte, infatti, si è fatto leva sull'accentuata presenza delle Conferenze nei processi decisionali e sulla centralità da esse assunta nel sistema, sottolineando, tra l'altro, la qualità delle funzioni svolte, prevalentemente consultive, ma di rilevante peso politico¹⁸¹.

La Conferenza Stato-Regioni, in particolare, è stata considerata «organo imprescindibile nel sistema»¹⁸², nonché «co-autrice dell'indirizzo politico»¹⁸³, in virtù del tipo di attribuzioni conferitele, che ne comportano un coinvolgimento in ogni scelta centrale inerente i territori, compresa la gestione dei flussi finanziari destinati alle Regioni, e la partecipazione (se consideriamo anche la Conferenza unificata) alla produzione degli atti con cui si esprime, per eccellenza, il potere politico, cioè le fonti dell'ordinamento, condizionando, peraltro, la formazione di

¹⁷⁹ Carenza che può essere ricondotta al problema, già messo in luce (v. *supra* § 1.1), della posizione dominante esercitata dal Governo in Conferenza e della conseguente asimmetria di posizione tra componente statale e componenti regionale e locale (*ibidem*).

¹⁸⁰ *Ivi*, p. 934.

¹⁸¹ Alla centralità del sistema delle Conferenze, ha senza dubbio contribuito anche la valorizzazione di tale organo attraverso la sottoscrizione dell'Intesa interistituzionale (su cui v. *amplius infra* cap. V § 1) il 20 giugno 2002 nella sede della Conferenza unificata, «alla quale è stata così riconosciuta una capacità di intervento addirittura a livello di definizione dell'indirizzo politico costituzionale» (A. PIRAINO, *Autonomie e raccordi interistituzionali*, cit., p. 12; così anche G. IOVINELLA, *op. cit.*, p. 679).

¹⁸² I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., p. 891.

¹⁸³ *Ivi*, p. 885.

fondamentali atti dello Stato, come la legge comunitaria, il DPEF, la legge finanziaria¹⁸⁴.

Così, sulla base di tali elementi, è stato enfatizzato il ruolo della Conferenza, configurandola come un nuovo «organo paracostituzionale»¹⁸⁵.

Altra dottrina, invece, ha sostenuto tesi opposte, che, facendo leva soprattutto sui difetti strutturali e funzionali della Conferenza, sulla prevalenza del Governo nelle decisioni dell'organo, sulla scarsa regolamentazione e la sua conseguente precarietà, hanno evidenziato il rischio che esso si riduca ad «una mera “cassa di risonanza” di decisioni preconfezionate dal Consiglio dei Ministri»¹⁸⁶, non in grado di realizzare in modo effettivo la cooperazione tra Stato e Regioni¹⁸⁷.

Si è, dunque, ritenuto, con giudizi a volte, forse, fin troppo perentori, che «tra i vari succedanei via via cercati alla mancanza di rappresentanza territoriale, quelli dati dalle varie Conferenze (...) sono affetti da insufficienze di rappresentatività, di poteri e di funzionamento, che li rendono poco significativi»¹⁸⁸.

Ma è soprattutto la riforma del Titolo V del 2001 a fare dell'attuale sistema delle Conferenze «un ingranaggio troppo debole rispetto alle nuove esigenze e alle crescenti complessità» da essa scaturite¹⁸⁹, rendendolo quindi «oggettivamente inadeguato alla nuova situazione»¹⁹⁰ sotto vari profili.

Infatti, al nuovo assetto di rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali continuano a corrispondere strumenti vecchi, pensati e introdotti, in una logica del tutto diversa,

¹⁸⁴ *Ivi*, pp. 886-887. Riguardo tali funzioni della Conferenza, sono stati sollevati dubbi sulla conformità a Costituzione di un organo che, incidendo sull'indirizzo politico generale, potrebbe porsi in contrasto con l'art. 95, che ne riserva l'elaborazione al Governo. Per alcune risposte a tali perplessità si rinvia a F.S. MARINI, *op. cit.*, pp. 358-360, e a R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, cit., pp. 1236-37. Si è, tra l'altro, sostenuto che la Conferenza svolga anche un'importante funzione di garanzia e di riequilibrio nel sistema, in quanto la sua presenza nel circuito dell'indirizzo politico comporterebbe, come effetto virtuoso ulteriore, quello di costruire un contrappeso alla rinnovata forza dell'esecutivo, consentendo la negoziabilità di decisioni che altrimenti farebbero capo esclusivamente al Governo, al quale, in tal modo, viene invece affiancato un organo espressione del pluralismo (I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., pp. 889-890 e 893).

¹⁸⁵ *Ivi*, p. 891.

¹⁸⁶ F.S. MARINI, *op. cit.*, p. 360.

¹⁸⁷ È stato anche segnalato, come ulteriore possibile fattore di debolezza della Conferenza e di riduzione della sua portata collegiale e della capacità di contrattazione collettiva delle Regioni con lo Stato, la tendenza di alcune di esse, politicamente più “forti”, a cercare contatti diretti e privilegiati con il Governo, negoziando accordi bilaterali con quest'ultimo (cfr. F. PUZZO, *op. cit.*, pp. 149-150, e S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2005, p. 226).

¹⁸⁸ Così U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e Diritto*, 2003, n. 3, p. 124.

¹⁸⁹ L. VANDELLI, *I luoghi e gli strumenti di raccordo interistituzionale*, cit., p. 71.

¹⁹⁰ B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, cit., p. 7.

con il fine di soddisfare una esigenza di mera partecipazione delle Regioni ad un processo decisionale di cui era titolare esclusivo lo Stato, il quale, potendo con i suoi provvedimenti incidere sulle competenze delle Regioni, ne acquisiva il parere, per poi decidere se conformarvisi o meno.

Una configurazione delle Conferenze di questo tipo non risulta più sufficiente, né coerente, con il nuovo quadro costituzionale, sia per quanto attiene al suo ruolo complessivo, sia con riferimento al suo funzionamento¹⁹¹.

Ciò vale anche in relazione a quell'elevato tasso di informalità che ne domina le dinamiche, e che, se in passato ha favorito lo sviluppo e il radicamento di queste sedi istituzionali di collaborazione, ormai sembra auspicabile lasci il posto a un livello di formalità adeguato, attraverso cui delinearne con maggior precisione ruolo e procedure di deliberazione¹⁹².

Ritenere che «il solo sistema delle Conferenze (sia) oggi ontologicamente inadeguato a gestire il nuovo disegno costituzionale»¹⁹³, implica, però, che limitarsi ad intervenire su di esso per modificarlo nei modi via via proposti, non sia la scelta più adeguata – o quantomeno non sia sufficiente – nell'ottica di quell'evoluzione radicale, universalmente auspicata, del sistema dei raccordi nel nostro ordinamento.

Sembra, piuttosto, necessaria (anche) la creazione di ulteriori forme di raccordo tra i vari livelli di governo, che siano maggiormente in linea con lo spirito innovativo della riforma, e permettano, in particolare, una partecipazione più efficace ed organica di Regioni ed enti locali alla legislazione statale.

Dall'analisi delle Conferenze, infatti, emerge come dato strutturale incontestabilmente problematico, il fatto di spostare – impropriamente – sul versante degli esecutivi anche decisioni di pertinenza legislativa, data la totale assenza di

¹⁹¹ Cfr. in particolare le riflessioni di R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., pp. 13 ss., che, oltre ad illustrare quali sono stati i passaggi salienti delle Conferenze negli anni successivi alla riforma del Titolo V, fa il punto su come sia cambiata la prassi e su come, a suo avviso, dovrebbe ancora cambiare affinché si prenda atto del nuovo ruolo della Conferenza Stato-Regioni e di quella unificata nel nuovo quadro costituzionale.

¹⁹² Il grado elevato di informalità delle procedure decisionali delle Conferenze e gli elementi di criticità rispetto all'efficacia degli atti approvati in tali sedi, sono sottolineati da R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione (nota a Corte cost. n. 507/2002)*, cit.

¹⁹³ L. ANTONINI, *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una Camera delle autonomie*, in www.federalismi.it, 17 gennaio 2003, p. 1.

coinvolgimento sia del Parlamento che dei Consigli regionali, cioè degli organi titolari della potestà legislativa¹⁹⁴.

Tale caratteristica produce conseguenze negative proprio in relazione alla partecipazione delle autonomie territoriali al procedimento legislativo nazionale, cioè al seguito degli atti delle Conferenze in tale ambito e all'incisività del loro operato nei confronti del soggetto che ne è destinatario¹⁹⁵.

Ciò è stato messo chiaramente in evidenza dalla Corte costituzionale, laddove, di fronte ad un accordo raggiunto in Conferenza unificata, poi ignorato dalla successiva legge finanziaria, ha affermato¹⁹⁶ che la decisione assunta dal Parlamento in sede di approvazione della legge in questione, appartenendo alla *sfera della piena discrezionalità del legislatore, non vincolata da alcuna espressa regola costituzionale, non potesse essere in alcun modo condizionata dalla vicenda svoltasi in seno alla Conferenza*, in qualunque modo si intendesse ricostruire la natura dell'atto, se come parere condizionato o come accordo. Come potrebbe «una manifestazione politica di intento», cui si perviene tramite procedure del tutto informali, condizionare giuridicamente i successivi procedimenti decisionali degli organi costituzionali?

¹⁹⁴ Nulla è previsto, infatti, dalle norme che disciplinano la Conferenza, in relazione all'assetto dei rapporti tra Giunte e Consigli, a livello regionale, in ordine alla partecipazione dei Presidenti all'attività dell'organo, alla responsabilità per gli impegni presi o per le valutazioni espresse in tale sede. A questo proposito, nel tentativo di colmare almeno parzialmente la lacuna, G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 212-213, afferma che «almeno non va preclusa la possibilità di condividere, in un dibattito in aula, le linee generali a cui l'esecutivo regionale si atterrà nelle decisioni da assumere in sede di raccordo, o ancora, non va escluso all'ordinamento regionale la prefigurazione di una sorta di "dovere" per la Giunta e il suo Presidente di illustrare periodicamente al Consiglio le iniziative e le decisioni assunte». Un'ipotesi simile è proposta da F.S. MARINI, *op. cit.*, pp. 347-348, secondo il quale «si potrebbe, ad esempio, prevedere la previa discussione nei singoli Consigli regionali delle questioni poste all'ordine del giorno nei lavori della Conferenza (...) (per) far partecipare al procedimento le minoranze consiliari», limitandosi tuttavia a configurare un potere di direttiva flessibile, senza introdurre un vincolo di mandato nei confronti del Presidente della Regione, che rischierebbe di vanificare le finalità della negoziazione.

¹⁹⁵ Sul tema v. l'analisi e le considerazioni di G. BELFIORE, *Il seguito della concertazione intersoggettiva. Ambiente e turismo tra Conferenza, Parlamento e Governo negli anni 2003-05*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato*, cit., pp. 77 ss.

¹⁹⁶ Si tratta della sent. n. 437/2001 (su cui v. P. CARETTI, *Gli «accordi» tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle conferenze»?*, cit., pp. 1169 ss.), con la quale la Corte ha respinto il ricorso promosso dalle Regioni contro il mancato recepimento nella legge finanziaria di un accordo raggiunto in Conferenza unificata, relativo all'importo di un fondo da ripartire tra le Regioni stesse in materia di protezione civile. Secondo i ricorrenti, il mancato fedele adempimento dell'impegno assunto dal Governo avrebbe configurato la violazione di un accordo che, in quanto espressione del principio costituzionale di leale collaborazione, non avrebbe potuto essere modificato se non previa sua sostituzione con un accordo di contenuto diverso, da rinegoziare in Conferenza.

Si tratta, infatti, secondo la Corte, di un atto certamente riconducibile al principio di leale collaborazione, ma che sarebbe stato in grado di rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi *solo in quanto la sua osservanza fosse stata imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione. Il principio di leale collaborazione*, conclude la Corte sul punto, *non «può essere dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi»*¹⁹⁷.

Il richiamo della Corte al dato costituzionale è di grande significato per una riflessione sui limiti del sistema delle Conferenze e degli strumenti di cui esso si avvale, la cui efficacia risulta, con riferimento alla partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo nazionale, «del tutto spuntata sul piano giuridico e interamente affidata alla dialettica politica tra i diversi soggetti istituzionali in campo», non essendo quegli strumenti «in grado di condizionare tale procedimento dal punto di vista formale e, tanto meno, sostanziale»¹⁹⁸.

Le Conferenze, quindi, come dimostra anche l'inefficacia della contrattazione in esse svolta in relazione al contenimento della conflittualità centro-periferia e, quindi, del contenzioso dinanzi la Corte costituzionale, non sono uno strumento idoneo sotto tale profilo, e la ragione evidente che porta a questa conclusione è proprio il fatto che nel loro ambito agiscono *gli esecutivi*, i quali *non possono poi*

¹⁹⁷ Di analogo tenore le sentt. n. 373/97, 376/2002 e 196/2004. In quest'ultima, la Corte ha affermato che «non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni». Tuttavia, occorre segnalare che, se è vero che la Corte non ha mai annullato una fonte primaria per mancato passaggio in Conferenza, è altrettanto vero che ha dichiarato illegittime, varie volte, fonti primarie che non prevedessero, per gli atti amministrativi d'attuazione, il coinvolgimento delle Regioni interessate (v., ad esempio, le sentt. n. 62 e 231/2005, 182 e 213/2006, 88/2007).

¹⁹⁸ *Ivi*, pp. 1171-72. Il rischio di scarsa incidenza delle delibere della Conferenza sull'attività del Parlamento è un problema avvertito anche istituzionalmente, come segnalano V. TAMBURRINI, *op. cit.*, p. 4, e G. BUSIA, *op. cit.*, pp. 117-118, che fanno presente il tentativo, nel corso del 2007, del Ministero per gli affari regionali di assicurare un seguito parlamentare alle deliberazioni dell'organo, cercando di favorire la conoscibilità tra i parlamentari delle valutazioni espresse dalla Conferenza. Inoltre, l'esigenza di un contatto diretto e più efficace con il potere legislativo, emerge significativamente anche dalla prassi che ha visto talvolta le Conferenze dialogare con il Parlamento tramite l'invio di delegazioni di propri rappresentanti presso le distinte Commissioni legislative, per audizioni e pareri in relazione ai disegni di legge, partecipando, così, in modo del tutto informale, anche al procedimento legislativo centrale (cfr. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 247).

*vincolare i rispettivi organi legislativi al rispetto dei risultati in quelle sedi negoziati con le autonomie territoriali*¹⁹⁹.

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

¹⁹⁹ L'inadeguatezza della Conferenza come luogo di concertazione sul piano legislativo vale soprattutto per i disegni di legge, ma, in parte, anche con riferimento agli schemi di decreto legislativo. Nel primo caso, infatti, il Governo in Conferenza presenta un disegno di legge la cui approvazione spetta in tutto e per tutto al Parlamento. Nella seconda ipotesi, invece, la possibilità di collaborare aumenta in virtù del fatto che il Governo contratta in Conferenza su un'attribuzione che gli è stata delegata e della quale è, dunque, *dominus*. Tuttavia, la natura della delega implica che quando questa stia per scadere o quando sia tanto dettagliata da non consentire margini di discrezionalità, lo spazio per la collaborazione sia piuttosto ridotto (cfr. G. BELFIORE, *Il seguito della concertazione intersoggettiva*, cit., p. 84).

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

Parte seconda

La riforma del bicameralismo perfetto
nella storia della Repubblica,
tra nuove ragioni e progetti falliti

Capitolo IV

La questione del bicameralismo dalla Costituente alla Commissione D'Alema

1. Un dibattito antico

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

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

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

Così, agli occhi di chi – sulla base delle infruttuose vicende istituzionali che hanno caratterizzato l'ultimo quarto di secolo, anche in tema di riforma del Parlamento – abbia maturato un giudizio critico sulle capacità decisionali del nostro sistema politico, può risultare oggi decisamente sorprendente – o, forse, quasi sconcertante – rileggere, ad esempio, le parole di un giovane Fausto Cuocolo, allora assistente all'Università di Genova, che, a poco più di un decennio dall'entrata in vigore della nuova Costituzione, già parlava di «storia ormai lunga e complessa della riforma di uno dei due rami del Parlamento repubblicano»²⁰⁰.

La struttura bicamerale, la sua ragion d'essere, le attribuzioni delle due Camere, risultano, dunque, senza dubbio tra i temi più ricorrenti e più controversi del dibattito costituzionale. Essi sono stati, infatti, oggetto della pubblicistica giuridica dal momento stesso dell'entrata in vigore della Costituzione, e sono risultati sempre all'ordine del giorno anche dell'agenda politica, fin dai momenti iniziali del nuovo ordinamento, come dimostrano le proposte di riforma presentate già nel corso della I legislatura, con curiosa continuità con quanto era già capitato in epoca statutaria – ed anche allora, singolare coincidenza, fin dal primo apparire dello Statuto albertino – durante la quale la riforma del Senato era stata costantemente al centro delle attenzioni, dando luogo a molteplici tentativi di revisione, anche in quel caso mai giunti a compimento²⁰¹.

²⁰⁰ F. CUOCOLO, *Due nuovi progetti di legge per la riforma del Senato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, p. 188. Inoltre, nell'articolo citato, richiamando G.B. ARISTA, *Saggio bibliografico sulla riforma del Senato*, in *Studi sulla Costituzione*, a cura del Comitato nazionale per il primo decennale della Costituzione, Milano, 1958, vol. 2°, p. 347, si parla addirittura di «lungo dramma della riforma», con riferimento all'*iter* dei disegni di legge per la revisione delle norme costituzionali riguardanti il Senato.

²⁰¹ Lo Statuto albertino designava un sistema bicamerale che vedeva – accanto ad una Camera a carattere rappresentativo (su base che si allargherà progressivamente, fino al suffragio universale maschile del 1912) – un Senato vitalizio, avente poteri in ambito legislativo sostanzialmente analoghi alla prima, e i cui componenti erano per la maggior parte nominati dal Re entro le categorie di cittadini indicate all'art. 33, mentre i restanti erano membri di diritto (i principi della famiglia reale). In realtà, il potere della designazione dei senatori fu ben presto riconosciuto al Governo, in grado, quindi, di far entrare in Senato elementi di suo gradimento, spostando a proprio favore l'orientamento politico dell'Assemblea. Tale evoluzione – unita alla mancata fissazione, da parte dello Statuto, del numero dei senatori, che potevano pertanto essere nominati illimitatamente – rese possibili le

Il fatto che ormai da più di un secolo e mezzo – quindi nell’arco di un periodo così lungo da veder più e più volte mutare la storia e il Paese, avvicinarsi persone, visioni del mondo, scenari nazionali ed internazionali profondamente diversi a livello politico, culturale, sociale, economico, istituzionale – una stessa istanza di cambiamento sia costantemente al centro del dibattito, quasi a diventare filo conduttore dell’intera storia costituzionale dell’Italia unita, senza che mai un così ricco sforzo intellettuale si sia tradotto in una qualche significativa conseguenza concreta, fa una certa impressione e non è certo un segnale incoraggiante, anche se, per la verità, ciò è accaduto non solo nel nostro ordinamento²⁰².

Va evidenziato come le molte proposte di modifica del Parlamento repubblicano, assai diverse tra loro, abbiano tendenzialmente riguardato, in una prima fase, la questione del bicameralismo paritario, ponendosi dunque l’obiettivo di

cosiddette “informate”, volte a garantire ai vari Governi una sufficiente conformità della Camera alta rispetto al loro indirizzo politico, e che produssero una consistente crescita dei membri del Senato. Sul piano politico, tale possibilità contribuì a porre il Senato del Regno in una posizione di sostanziale inferiorità rispetto alla Camera dei deputati, svuotando sostanzialmente la formale parità prevista dallo Statuto. Anche alla luce di tali elementi, la riforma della Camera alta – con riferimento non tanto alle attribuzioni, quanto soprattutto alla sua composizione – finì per essere tema ricorrente dell’intera età statutaria. Si trattò di un dibattito avviato, già nella fase preunitaria, da Cavour, che si era pronunciato a favore di due Camere entrambe elettive, e proseguito poi, sia a livello dottrinario che parlamentare, dopo l’Unità, con molteplici iniziative legislative e apposite Commissioni di studio, che elaborarono, sia prima che dopo la guerra, progetti di vario tipo, miranti all’adozione del metodo elettivo, misto, o anche di sistemi di rappresentanza territoriale, degli interessi delle categorie organizzate, della pubblica amministrazione, dell’economia e della cultura. Tutti i tentativi approntati, però, fallirono, fino a quando ad essi pose definitivamente fine l’avvento del fascismo, che – forse proprio in virtù della sua mancata riforma – mantenne in vita il Senato, respingendo ogni idea di sistema elettivo, e assoggettandolo pienamente ai fini del regime, come dimostrato dall’ulteriore impennata del numero dei senatori. Per una più approfondita trattazione del Senato del Regno, della sua evoluzione nella prassi, dell’ampio dibattito relativo alla sua riforma, e dei vari progetti elaborati, si rimanda a S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Bari, 2006, pp. 5-42, e a F. CINOGLOSSI, *Autonomie locali e Senato in epoca statutaria*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *Un Senato delle autonomie per l’Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, pp. 69 ss.

²⁰² Va, infatti, sottolineato che l’incapacità di pervenire a risultati concreti dopo tanto dibattere sulla seconda Camera non è una peculiarità del nostro ordinamento, ma rappresenta, anzi, una costante che ha accomunato ed accomuna varie esperienze costituzionali, cosicché «la riforma delle Camere alte era ed è spesso un miraggio» (R. FERRARI ZUMBINI, *La difficoltà del cambiamento*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008, p. 160). Ad esempio, ciò è riscontrabile nel caso britannico, dove il dibattito sulla riforma della *House of Lords* – che ne ha prefigurato la trasformazione in una Camera di rappresentanza, quindi un avvicinamento, piuttosto che una differenziazione, rispetto alla prima Camera, con una evoluzione in direzione inevitabilmente opposta, dati i diversi modelli di partenza, rispetto a quella del Senato italiano – è ormai aperto da circa due secoli, ma i vari interventi realizzati nel corso del Novecento e nel decennio Blair, pur ridimensionandone i poteri e modificandone parzialmente la composizione, non hanno tuttavia ancora raggiunto l’obiettivo, da più parti auspicato, di un suo definitivo superamento (cfr. in particolare A. TORRE, *In praise of the House of Lords. Riflessioni sulle prospettive di riforma della seconda Camera britannica*, *ivi*, pp. 43 ss.).

una differenziazione per lo più di tipo funzionale tra le due Camere; solo in una seconda fase – sostanzialmente dalla metà degli anni '90, in coincidenza con l'evoluzione dell'ordinamento in senso “federalista”, e poi, definitivamente, dopo la riforma del Titolo V del 2001 – a quell'esigenza si è aggiunta, integrandola, la questione della rappresentanza territoriale in Parlamento²⁰³.

Così, nonostante alcune ipotesi di regionalizzazione del Senato fossero di tanto in tanto apparse – per lo più in dottrina – già in passato, prima dell'ultimo quindicennio i principali progetti di riforma del Parlamento erano rivolti soprattutto al superamento del bicameralismo paritario. Entrambe le istanze, comunque, affondano le loro radici nelle contrastate soluzioni adottate dall'Assemblea Costituente, sia in ordine al sistema bicamerale in sé, sia per la configurazione data alla seconda Camera.

2. Il bicameralismo dei Costituenti

Nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente, la ragion d'essere del bicameralismo ed i criteri di differenziazione tra le due Assemblee parlamentari furono tra le questioni più lungamente discusse. Particolarmente problematici si rivelarono, più precisamente, i nodi relativi a struttura, funzioni, natura e nome da

²⁰³ In effetti, si noti che, nonostante l'inclinazione assunta dal dibattito degli ultimi anni, che potrebbe facilmente indurre a ravvisare una coincidenza perfetta tra i due temi – introduzione di un organo “federativo” e superamento del bicameralismo perfetto – poiché essi sono stati opportunamente affrontati come fossero necessariamente legati, in realtà si tratta di due questioni che restano distinte, anche se, di fatto, finiscono inevitabilmente per intrecciarsi. È, in particolare, G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, n. 2-3, pp. 287-288, a mettere in evidenza la distinzione tra di essi, sottolineando che il «nesso innegabile» che li lega è «un nesso di ordine *pratico*, e non un nesso di ordine *logico* o anche di ordine *sistematico*», dettato in definitiva dalla «pratica improponibilità di un procedimento di produzione delle leggi che comporti, *in aggiunta* all'approvazione delle attuali due Camere del Parlamento, *anche* la partecipazione di un *Consiglio delle Regioni*». Infatti, secondo l'autore, «se il Parlamento italiano fosse *monocamerale*, la questione dell'introduzione di un organo federativo (...) si porrebbe ugualmente, ma non comporterebbe alcun intervento sulla struttura del Parlamento. Il tema dunque non è “*le Regioni chiedono di entrare nel Senato*”, bensì “*le Regioni chiedono un proprio organo federativo al centro*”». Negano, invece, addirittura la sussistenza di un legame nei termini indicati da Falcon, R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 6, pp. 914-916, ritenendo «inopportuno confondere le due problematiche, che dovrebbero essere affrontate separatamente non essendo l'una strumentale all'altra». Così anche S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2005, p. 231, che parlano di «equivoco di fondo» con riferimento all'idea secondo cui «per stabilizzare le relazioni tra Stato e Regioni e per “ingegnerizzare” il sistema cooperativo, introducendo meccanismi di co-decisione per le questioni più importanti, sia indispensabile mutare radicalmente la natura di una delle due Camere».

assegnare alla seconda Camera, oggetto di un confronto particolarmente ampio ed approfondito, da cui emersero le diverse visioni del bicameralismo moderno²⁰⁴.

Di tali temi si era già ampiamente interessata la “Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato”, meglio nota, dal nome del suo Presidente, come “Commissione Forti”²⁰⁵, la quale, accolta a grande maggioranza la proposta del carattere bicamerale del Parlamento, e concorde sulla necessità che le due Camere non fossero l’una il doppio dell’altra, fu più divisa circa la concreta configurazione della seconda Camera, in particolare in relazione al metodo di formazione.

Scartata la possibilità di una Camera non elettiva, le ipotesi vagliate furono varie, da quella a base regionale, a quella della rappresentanza di interessi culturali ed economici, alla composizione mista.

Non fu possibile raggiungere l’accordo e, a conclusione del dibattito sul tema in oggetto, la Commissione si dichiarò favorevole ad una seconda Camera basata sulla rappresentanza regionale temperata o sull’elezione a suffragio universale entro determinate categorie di eleggibili, con particolare considerazione per la prima alternativa²⁰⁶.

²⁰⁴ Per un’ampia e sistematica ricostruzione del dibattito sul bicameralismo svoltosi nell’ambito dei lavori preparatori della nuova Costituzione repubblicana, si vedano, tra gli altri: N. OCCHIOUPO, *La «Camera delle Regioni»*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 26-62, in cui quelle vicende sono ripercorse guardando soprattutto all’evoluzione che ebbe l’idea di dare alla seconda Camera un carattere regionale, seguendo le varie fasi che portarono dapprima alla sua affermazione, sia pure parziale, e poi al progressivo suo svuotamento di significato e di contenuto; S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, n. 4, pp. 1161-69; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, n. 2, pp. 225-231; V. DI CIOLO, voce *Senato*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 1168-79; C. PINELLI, *Il Senato della Repubblica: dall’Assemblea Costituente alle proposte di riforma*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, pp. 84-88; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., pp. 47-55. Si ricorda, inoltre, che gli atti dell’Assemblea Costituente sono consultabili in rete, sul sito della Camera dei deputati, all’indirizzo <http://legislature.camera.it>.

²⁰⁵ Istituita presso il Ministero per la Costituente nel luglio 1945 con il compito, non di predisporre uno schema di Costituzione, ma di svolgere un lavoro preliminare, di ricerca e di studio, sui vari temi che avrebbero potuto costituire oggetto del futuro testo costituzionale, tale Commissione si suddivise in quattro sottocommissioni, la prima delle quali (problemi costituzionali) si occupò anche dell’organizzazione e del funzionamento del potere legislativo.

²⁰⁶ Per un richiamo più dettagliato dei lavori della Prima Sottocommissione della Commissione Forti in tema di bicameralismo, si rinvia a: F. CUOCOLO, *Due nuovi progetti di legge per la riforma del Senato*, cit., pp. 190-191, nota 8bis; N. OCCHIOUPO, *La «Camera delle Regioni»*, cit., pp. 28-31; V. DI CIOLO, *op. cit.*, pp. 1168-69.

Le difficoltà già emerse durante i lavori della “Commissione Forti” si riproposero – inevitabilmente, stante la delicatezza della questione – più o meno negli stessi termini, nel dibattito tra le forze politiche in Assemblea Costituente.

Nell’ambito della Seconda Sottocommissione della Commissione dei 75²⁰⁷, una volta accettato il principio bicamerale (nonostante l’opposizione delle sinistre, che, in nome dell’unità della rappresentanza popolare, sostenevano l’ipotesi monocamerale), la vera spaccatura emerse nuovamente sulla forma da dare al bicameralismo.

Per quanto riguarda le funzioni e il rapporto intercorrente tra le due Camere, i progetti dei due relatori (Mortati e Conti) accolsero la tesi della piena parità, sia nell’esercizio della funzione legislativa, sia in quella di controllo politico sul Governo, e questo rimase l’unico punto del dibattito mai posto in discussione.

Le ragioni alla base della scelta del carattere paritario del bicameralismo, vanno ricercate nella volontà di fissare un limite ai rischi di assolutismo democratico di un’unica Camera, attraverso un procedimento di decisione parlamentare che, dovendosi concludere con una doppia deliberazione conforme dei due organi, avrebbe garantito una maggiore ponderazione e riflessione nelle scelte finali, oltre che una migliore qualità della legislazione²⁰⁸.

I dissidi e le incertezze riguardarono, quindi, per lo più gli aspetti strutturali della seconda Camera. Nel corso del dibattito, la preoccupazione di evitare che la “Camera dei senatori” risultasse un semplice duplicato della Camera dei deputati, portò alla presentazione di varie proposte di diversa natura, tendenti a differenziare la composizione dei due rami del Parlamento.

In funzione di un’integrazione della rappresentanza politica, Costantino Mortati suggerì l’istituzione di un Senato formato, su base regionale, da

²⁰⁷ Si ricorda che l’Assemblea Costituente, riunitasi per la prima volta il 25 giugno 1946, affidò la redazione del progetto di Costituzione ad una commissione di 75 membri, scelti con criterio di proporzionalità, nota come “Commissione dei 75” o “Commissione Ruini”, dal nome del suo Presidente. Essa si articolò, a sua volta, in tre sottocommissioni (per i diritti e doveri dei cittadini; per l’ordinamento costituzionale della Repubblica, con due sezioni, una per il potere esecutivo e l’altra per il potere giudiziario; per i diritti e doveri economico-sociali). Fu anche costituito un comitato, detto “di redazione” o “dei 18”, avente il compito di coordinare i vari testi approvati dalle Sottocommissioni e di redigere il progetto unitario e organico da presentare all’Assemblea plenaria.

²⁰⁸ Senza dubbio, uno dei fattori che condizionò profondamente i lavori della Costituente fu l’esperienza autoritaria del ventennio fascista, che contribuì a far emergere certe valutazioni, inducendo, tra l’altro, le forze politiche a optare, a fini garantistici e di maggiore equilibrio, per la parità funzionale tra le due Camere.

rappresentanti delle grandi categorie degli interessi economici, professionali e culturali. Tale linea, sostenuta più in generale dalla Democrazia Cristiana, fu però scartata, sia per obiezioni di principio – l'allusione troppo diretta al corporativismo fascista – sia per la difficoltà pratica della identificazione delle categorie e della commisurazione delle dimensioni da conferire alle rispettive rappresentanze.

L'altro progetto che dominò la discussione, quello dei repubblicani Conti e Perassi, si fondava sul criterio territoriale, con un Senato rappresentativo di Regioni e Comuni. Le critiche ad esso rivolte, soprattutto con riferimento ai criteri di designazione dei rappresentanti dei Comuni e alla loro sovrarappresentazione rispetto alle Regioni, portarono, dapprima, al fiorire di una serie di controproposte – anche da parte degli stessi proponenti – con parziali modifiche di quella originaria, ed in seguito, ad accantonare definitivamente le soluzioni che prevedevano un coinvolgimento degli enti locali, con il contemporaneo emergere dell'ipotesi dell'elezione a suffragio diretto, per lo meno relativamente ad una quota di senatori.

Alla estrema complessità della questione (accanto a queste proposte, infatti, se ne erano affiancate ulteriori, alcune delle quali prevedevano espressamente una "Camera delle Regioni" – formula utilizzata dall'azionista Lussu, che fu respinta in favore della più generica "elezione a base regionale" suggerita da Tosato – altre una seconda Camera integralmente elettiva al pari della prima – soluzione voluta dai comunisti, anch'essa respinta – e così via), sembrò rimediare la Commissione dei 75, mediante quell'art. 55 del Progetto, che – oltre all'elezione a base regionale (primo comma) e all'attribuzione a ciascuna Regione di un numero fisso di senatori, cui si aggiungeva un numero variabile legato alla popolazione (secondo comma) – all'ultimo comma prevedeva che il Senato fosse eletto per un terzo dai consiglieri regionali e per due terzi a suffragio universale e diretto, con una circoscrizione per ogni senatore.

Ma questo primo compromissorio risultato, così faticosamente raggiunto, nonostante ridimensionasse notevolmente – pur non determinandone ancora la definitiva sconfitta – la linea di un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali, non soddisfece sostanzialmente nessuna delle forze prevalenti in Assemblea Costituente, cosicché ognuna di esse presentò tutta una serie di proposte

di modifica del testo, tendenzialmente analoghe a quelle già presentate e respinte in Commissione dei 75.

Infatti, dopo l'agevole conferma del sistema bicamerale – con l'unica modifica relativa alla sostituzione della formula “Camera dei senatori” con quella di “Senato della Repubblica” (su proposta dell'on. Macelli) – il tiro incrociato delle critiche finì per travolgere l'art. 55 del Progetto, in particolare in seguito all'approvazione dell'ordine del giorno Nitti, che prevedeva l'elezione del Senato a suffragio universale e diretto con sistema a collegio uninominale. Alla fine, degli aspetti salienti della norma, rimase solo il primo, quello dell'elezione a base regionale.

Ne scaturì, quindi, un sistema bicamerale composto di due Camere non solo caratterizzate dall'attribuzione di funzioni perfettamente identiche – sia in quanto il Governo è legato alla fiducia di entrambe (art. 94 Cost.), sia in quanto la funzione legislativa è da esse esercitata collettivamente (art. 70 Cost.)²⁰⁹ – ma anche ambedue elette a suffragio universale e diretto.

Così, decisamente esigue risultarono, alla fine, le differenze strutturali tra le due Assemblee²¹⁰: scarsamente significative si dimostrarono quelle relative all'entità numerica²¹¹, alla presenza di una quota di senatori a vita²¹², e ai diversi requisiti di elettorato attivo e passivo²¹³.

²⁰⁹ La perfetta parità delle attribuzioni delle due Camere emerge anche dall'identico potere di iniziativa legislativa (art. 71 Cost.), dall'identica posizione rispetto ai disegni di legge governativi, che possono essere presentati indifferentemente ad una delle due Camere (art. 72 Cost.), dagli identici poteri di elezione, essendo il Presidente della Repubblica ed i membri di nomina parlamentare della Corte costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura eletti dal Parlamento in seduta comune (artt. 83, 104 e 135 Cost.), nonché dagli identici poteri di inchiesta (art. 82).

²¹⁰ Tale esito finale è stato letto come «apparente successo» dei bicameralisti, data l'archiviazione della soluzione monocamerale, ma «successo sostanziale» conseguito dai monocameralisti, alla luce dell'imposizione dell'uguale estrazione a suffragio universale e diretto di entrambi i rami del Parlamento (C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in *www.carlofusaro.it*, 06/02/2008, p. 6). Una visione unitaria del Parlamento è proposta da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 111 ss., che parla di una «forma atipica di monocameralismo» (p. 114), o anche di un «bicameralismo procedurale», sulla base del fatto che «le differenze più significative tra Camera e Senato non vanno ricercate nelle norme costituzionali sulla loro struttura ma nelle norme procedurali dei due regolamenti» (p. 126).

²¹¹ Mentre il testo originario della Costituzione prevedeva che la Camera fosse eletta in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila, e il Senato in base al criterio dell'attribuzione a ciascuna Regione di un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila, la revisione costituzionale del 1963 ha fissato in 630 i deputati e in 315 i senatori elettivi.

²¹² Peculiarità del Senato è la presenza, accanto ai senatori eletti, di senatori a vita (art. 59, primo e secondo comma, Cost.). Diventa tale, di diritto, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica. Vi sono poi i senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica per essersi contraddistinti per particolari meriti, che l'art. 59 indica nel numero di cinque. Sulla questione

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

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

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

dell'ambigua formulazione di quest'ultima disposizione, e sulle due diverse interpretazioni – quella restrittiva, che ha considerato il cinque come numero fisso in assoluto, e quella estensiva, che vi ha visto il numero massimo che ciascun Presidente può nominare durante il suo mandato – sulla base delle quali essa è stata nel corso del tempo applicata, v. A. MANZELLA, *op. cit.*, pp. 125-126.

²¹³ Per essere elettore del Senato bisogna aver compiuto i 25 anni di età (contro i 18, dopo la legge n. 39/75, per la Camera); si può essere eletti senatori compiuti i 40 anni (contro i 25 necessari per diventare deputati).

Tali dinamiche hanno, dunque, accentuato ulteriormente il carattere paritario del bicameralismo²¹⁴, che era comunque già chiaramente scaturito dai lavori dell'Assemblea Costituente.

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

Quell'esito, però, non fu decisamente il frutto di un'opzione politica, di una condivisa scelta istituzionale coerentemente formulata dal Costituente – ma, forse, neanche «l'emblema dei compromessi costituzionali», come qualcuno²¹⁵ lo ha definito – bensì, piuttosto, l'«approdo casuale»²¹⁶, «il risultato, quasi accidentale, di una serie di veti incrociati»²¹⁷: ad esso, infatti, «si pervenne non sulla base di un disegno preciso, ma, nella sostanza, per effetto di una serie di no: no alle ipotesi monocameraliste; no al Senato delle Regioni; no al Senato corporativo»²¹⁸.

Per ciò che più interessa ai fini di questo lavoro, molto deludente fu, in particolare, il risultato finale del tentativo di raccordare la composizione della seconda Camera all'articolazione territoriale dell'ordinamento, concretizzatosi – oltre che nella garanzia di una rappresentanza minima delle Regioni, indipendentemente dalla consistenza demografica di ciascuna²¹⁹ – esclusivamente nella previsione dell'elezione del Senato “a base regionale”, di cui all'art. 57, primo comma, Cost., unica norma che, a Costituzione vigente, leghi in qualche modo la rappresentanza nel Parlamento della Repubblica alle autonomie regionali.

²¹⁴ Secondo S. MATTARELLA, *op. cit.*, p. 1167, «con le leggi elettorali (...) e con la riforma costituzionale del 1963 (...) ogni distinzione tra i due rami del Parlamento è venuta meno».

²¹⁵ L. VIOLINI, *Il Senato federale tra legittimazione tecnica e legittimazione politica*, in G. Cordini (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 167.

²¹⁶ C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, 2007, n. 4, p. 529.

²¹⁷ S. MATTARELLA, *op. cit.*, p. 1162.

²¹⁸ A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 1981, n. 3, p. 47. Proprio con riferimento al dibattito sulla forma da dare al bicameralismo, profondamente critico è il giudizio di C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, cit., p. 5, che esprime un forte «senso di delusione per il modo come esso si sviluppò, per la casualità relativa di certe scelte pur fondamentali, per la grandissima confusione che ne caratterizzò le diverse fasi, nonostante la indiscutibile sapienza giuridica di molti costituenti, per la strumentalità palese di certe scelte, per la tendenza a ripartire da zero ad ogni fase del procedimento».

²¹⁹ In base all'art. 57, terzo comma, Cost., «nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno». Tale previsione non è comunque utile ad evitare enormi squilibri tra le rappresentanze delle Regioni demograficamente più popolose e meno popolose, come invece dovrebbe avvenire in una Camera territoriale.

In realtà, tale disposizione è stata oggetto di numerose critiche, tendenti a considerarla, una volta cadute le restanti parti dell'originario art. 55 del Progetto di Costituzione, un principio evanescente, «privo di ogni reale contenuto»²²⁰, una formula «generica, ambigua, polivalente (...) chiaramente frutto di un compromesso mal riuscito ed a fatica raggiunto all'Assemblea Costituente»²²¹, che ne avrebbe affidato l'esplicitazione ai concreti sviluppi futuri.

Come sappiamo, nella pratica, la norma ha comportato solo che la Regione divenisse una circoscrizione elettorale per l'attribuzione dei seggi non assegnati con il sistema maggioritario²²², senza che ne discendesse alcun nesso tra il Senato e le amministrazioni regionali²²³.

In tal modo, una volta adottato il suffragio universale e diretto, ed esclusa quindi la parziale composizione del Senato mediante elezioni di secondo grado, la “base regionale” – che avrebbe dovuto legittimare la presenza di una seconda Camera differenziata dall'altra – ha perso ogni reale significato, con la conseguenza che la prospettiva del Senato regionale – pur presente tra i Costituenti – ha subito un «fallimento (...) clamoroso nella concreta attuazione e nella sua resa istituzionale»²²⁴, essendone risultata una seconda Camera anch'essa integralmente politica e dal carattere assolutamente nazionale, in nulla diversa, sotto questo profilo, dalla prima.

3. Un bicameralismo insoddisfacente

²²⁰ N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, cit., p. 27.

²²¹ T. MARTINES, *Il Senato eletto «a base regionale»*, sub art. 57, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, tomo I, Zanichelli-Società editrice de «Il Foro italiano», Bologna-Roma, 1984, p. 90.

²²² «Troppo poco, in verità, per poter affermare che il Senato è eletto “a base regionale”!», secondo T. MARTINES, *op. cit.*, p. 91.

²²³ L. PALADIN, *op. cit.*, p. 236. Cfr. anche C. FUSARO e M. RUBECHI, *Art. 57*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, UTET, Torino, 2006, pp. 1147 ss., i quali individuano quattro vincoli concreti derivanti dall'analisi sistematica dell'espressione: l'inapplicabilità del sistema del collegio unico nazionale; l'illegittimità della previsione dell'attribuzione di un premio di maggioranza a livello nazionale; l'obbligo di adottare almeno un numero di collegi pari a quello delle Regioni; l'inammissibilità di circoscrizioni pluriregionali, dovendo i collegi essere contenuti tutti all'interno di una sola Regione. Come fanno notare gli autori, si tratta, quindi, di vincoli di carattere tecnico, rilevanti principalmente ai fini della strutturazione dei collegi elettorali, ed anche per questo la disposizione in pratica ha assunto una portata molto limitata.

²²⁴ C. DECARO, *I bicameralismi nell'Unione europea*, in Id. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., p. 16.

Non si può certo dire, quindi, che l'Assemblea Costituente riuscì a scongiurare quel rischio, da molti paventato, di una seconda Camera dappione della prima: la principale finalità su cui la Seconda Sottocommissione della Commissione dei 75 aveva originariamente fondato e costruito la scelta in favore di un sistema bicamerale, cioè l'integrazione della rappresentanza politica espressa dalla prima Camera, risultò, infatti, definitivamente tramontata²²⁵, in tal modo «sradicando il bicameralismo dai più caratteristici fondamenti giustificativi»²²⁶.

Così, il nostro bicameralismo paritario ed indifferenziato – ormai un *unicum* a livello comparato, data la completa simmetria delle competenze decisionali delle due Camere e, contemporaneamente, la congruenza della loro composizione²²⁷ – è stato, fin dall'inizio, oggetto di giudizi prevalentemente negativi, tendenti a metterne in luce una sostanziale irrazionalità e disfunzionalità²²⁸.

L'unico vantaggio (quasi) unanimemente riconosciuto dalla dottrina è stato quello della maggiore riflessione derivante dalla seconda lettura, che porta ad una decisione più meditata e ad una legislazione qualitativamente migliore²²⁹.

²²⁵ Cfr. in particolare G. RIVOCCHI, *La "lezione" dell'Assemblea Costituente sui processi di rappresentanza: verso un'integrazione della rappresentanza politica?*, *ivi*, pp. 171 ss.

²²⁶ L. PALADIN, *op. cit.*, p. 231.

²²⁷ Cfr. G. AMATO, *Una Repubblica da riformare*, Il Mulino, Bologna, 1980, p. 182, che ha parlato di «un sistema bicamerale unico al mondo», in quanto composto di «due Camere non solo identiche per i poteri che esercitano, ma anche uguali nella struttura rappresentativa». In relazione alle funzioni svolte dai due rami del Parlamento, la vistosa anomalia del bicameralismo italiano all'interno della pur variegata e controversa trama del diritto costituzionale comparato, emerge nitidamente dal fatto che in quegli ordinamenti in cui le Camere risultano pressoché paritarie, in realtà o non esiste rapporto fiduciario (cioè si è al di fuori della forma di governo parlamentare, come nei casi di Stati Uniti e Svizzera), o – pur risultando le due assemblee egualmente coinvolte nel procedimento legislativo – titolari del rapporto fiduciario sono comunque solo le Camere basse. Il sistema parlamentare italiano risulta, quindi, l'unico al mondo – insieme a quello rumeno – che affida il rapporto fiduciario con il Governo ad entrambe le Camere. In tal senso si è parlato del bicameralismo perfetto come di «una delle (...) più bizzarre peculiarità» della forma di governo italiana (S. VASSALLO e S. CECCANTI, *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in Id. (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 51).

²²⁸ *Contra* S. MATTARELLA, *op. cit.*, pp. 1161 ss., il quale tende a ridimensionare i profondi difetti imputati al nostro bicameralismo, concludendo che «i guasti del sistema politico italiano solo in piccola parte sono addebitabili» ad esso. Più di recente, v. I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Diritto pubblico*, 2007, n. 3, p. 920, che, mettendo in luce soprattutto gli effetti virtuosi che ne sarebbero derivati («una legislazione più matura ed attenta, una qualità delle leggi migliore e con una piena legittimazione popolare che pochi Paesi hanno sperimentato»), afferma che «il caso italiano resta un'anomalia anche in positivo».

²²⁹ Qualche perplessità anche su questo aspetto è mostrata da L. PALADIN, *op. cit.*, p. 237, che, pur riconoscendo tale funzione potenziale, afferma, tuttavia, che «rimane da dimostrare che il riesame delle leggi conduca sempre, o almeno di regola, ad un miglioramento tecnico-politico del prodotto legislativo». Tra i maggiori critici del nostro bicameralismo è A. BARBERA, *op. cit.*, che non riscontra

Fatto salvo questo profilo, il bicameralismo è stato generalmente tacciato di lentezza ed inconcludenza – o, addirittura, di vera e propria «inutilità»²³⁰ – difetti derivanti proprio dalla configurazione del Senato come mera duplicazione della prima Camera.

Esso è apparso fortemente inadeguato ed inefficiente, in quanto ha moltiplicato i tempi delle decisioni, dando spazio a manovre ostruzionistiche e causando, così, gravi ritardi nell'approvazione delle leggi ed il rinvio di importanti riforme, impedendo spesso al Paese di affrontare i suoi maggiori problemi in tempi ragionevoli²³¹; ha costituito, inoltre, una giustificazione per il ricorso sistematico da parte del Governo ai decreti legge, ed ha anche dato maggiori possibilità di azione ai gruppi di pressione²³².

All'accentuazione di tali disfunzioni, già intrinsecamente legate ad un *iter* legislativo che deve necessariamente concludersi con l'approvazione dello stesso testo da parte delle due Camere – un tipo di procedimento, questo, che troviamo comunque anche in altri ordinamenti – ha contribuito la mancata previsione di meccanismi idonei a risolvere il problema dei conflitti tra le due Assemblee

alcun pregio neanche sotto il profilo qui considerato, ritenendo, anzi, il bicameralismo paritario fonte – oltre che di «ripetitività», «lungaggini», «ostruzionismi» e di maggiori pressioni degli interessi microsettoriali – anche di «scoordinamenti», e non certo di una migliore fattura delle leggi (*ivi*, p. 50). In tal senso anche F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 19, che evidenzia «il livello troppo spesso confuso e mediocre della produzione legislativa, il linguaggio non di rado criptico di molte disposizioni di legge».

²³⁰ N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, cit., p. 22.

²³¹ Cfr. tra gli altri A. BARBERA, *op. cit.*, p. 44, secondo cui è innegabile «che le istituzioni parlamentari non reggono ai ritmi di una società complessa e dinamica», che «il bicameralismo attuale favorisce sterili ripetitività, ritualità, tempi morti e ostruzionismi di varia specie», e che esso «presenta svantaggi di gran lunga superiori ai vantaggi»; L. PALADIN, *op. cit.*, p. 237-238, parla esplicitamente del duplice vaglio delle Camere come di «una secca e talvolta irrimediabile perdita di tempo»; F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo*, cit., p. 110, definisce il bicameralismo perfetto come «il vero punto debole dell'organizzazione parlamentare», a causa del quale «le stesse discussioni e le stesse decisioni si trascinano stancamente da una Camera all'altra e poi magari ancora, se ci sono modifiche, in una “navette” infinita, quasi un defatigante “gioco dell’oca” che paralizza le scelte finali e dà l'impressione (...) di una deliberata perdita di tempo per evitar conclusioni». *Contra*: S. MATTARELLA, *op. cit.*, pp. 1169-71, secondo cui la critica relativa alla lentezza che il doppio procedimento legislativo determinerebbe nella produzione delle leggi non è altro che un «luogo comune» già smentito.

²³² A tal proposito, F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo*, cit., p. 111, rileva che «la “navette” delle leggi, favorita dal potere deliberante delle Commissioni, ha spesso fermato leggi significative e importanti, lasciando passare, con sospetta rapidità, leggi provvedimentali di origine per lo più lobbistica e di contenuto ovviamente clientelare». Anche a questa accusa si oppone S. MATTARELLA, *op. cit.*, pp. 1171-74.

parlamentari²³³, nonché la mancata valorizzazione del bicameralismo, nel corso della successiva storia costituzionale repubblicana, come possibile risorsa per migliorare

²³³ Di solito, negli ordinamenti in cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere, sono previste delle soluzioni volte ad evitare una paralisi decisionale in caso di contrasto tra di esse, e consistenti per lo più, o nella prevalenza, in ultima istanza, della Camera bassa attraverso una nuova deliberazione, magari a maggioranza assoluta o qualificata, o nell'intervento di una commissione di conciliazione che predisponga un nuovo testo su cui possa trovarsi un accordo.

Solo per fare un esempio, si può richiamare l'ordinamento statunitense, in cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere in tutte le materie che la Costituzione riserva alla Federazione, cosicché ogni progetto di legge va necessariamente approvato nello stesso testo da Camera e Senato (art. I, sez. 7). In caso di contrasto tra i due rami del Congresso, si opera la *navette*, per poi eventualmente convocare, se non superato, un apposito *Conference Committee*, una sorta di commissione bicamerale di conciliazione cui spetta il compito di predisporre un nuovo testo che possa essere condiviso da entrambi i rami. Ciascuna Camera può richiederne la formazione in ogni stadio del procedimento. La scelta dei componenti avviene in modo differente nei due rami, e talvolta il numero dei membri inviati da ognuno di essi – almeno tre – è diverso, in quanto, essendo necessaria l'approvazione della maggioranza di entrambe le delegazioni, il numero dei delegati non è così importante. La commissione ha pieni poteri legislativi: può modificare non solo le parti difformi della legge, ma anche quelle approvate nel medesimo testo. Una volta raggiunto un accordo, il rapporto della Conferenza viene trasmesso alle due Camere per il voto finale. Sul Senato statunitense cfr. G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. I, *La Costituzione liberale*, vol. II, *La Costituzione democratica*, Giappichelli, Torino, 1998-2000; M. COMBA, *Il modello americano*, in F. Pizzetti (a cura di), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 207 ss.; D.P. CURRIE, *Il federalismo statunitense*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, CEDAM, Padova, 1997, pp. 31 ss.; A. LA PERGOLA, *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1969; S.F. SCHRAM, *United States of America*, in A.L. Griffith, K. Nerenberg (a cura di), *Handbook of Federal Countries*, McGill University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2005, pp. 373 ss.; L. STROPPIANA, *Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 84; J.W. LECKRONE, *The United States Senate*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 97 ss.

Un meccanismo analogo è previsto dalla Costituzione svizzera, che attribuisce alle due Camere che costituiscono l'Assemblea federale – il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati – gli stessi poteri in ambito legislativo. Così, se le decisioni dei due rami divergono, esse passano da una Camera all'altra sino a quando non viene trovato l'accordo. Ma, proprio per evitare una *navette* infinita, anche in tal caso è previsto l'intervento di una conferenza bicamerale di conciliazione, attivata qualora le Camere abbiano deliberato ciascuna sul medesimo progetto per almeno tre volte. Essa ha il compito di predisporre un testo su cui saranno poi chiamate a votare un'ultima volta le due Assemblee. Sulla seconda Camera dell'ordinamento elvetico cfr. E. SALETNICH, *Organizzazione dei poteri e Stato federale in Svizzera*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, spec. p. 30; G. BIAGGINI e C. SAROTT, *The Swiss Council of States (Ständerat / Conseil des Etats)*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp. 721 ss.

Un ordinamento in cui sono, invece, previsti entrambi i meccanismi cui si è fatto riferimento, è quello tedesco, nel quale tutte le leggi votate dal *Bundestag* sono sottoposte al *Bundesrat* (art. 77, I, GG), i cui poteri legislativi variano a seconda della natura del testo. Occorre distinguere, infatti, due procedimenti differenziati. Nel primo – che ha natura generale e si applica in tutti i casi non diversamente regolati in Costituzione – il *Bundesrat* può opporre una sorta di veto sospensivo nei confronti delle leggi approvate dal *Bundestag*, rendendo così necessaria la convocazione di una Commissione di Mediazione (*Vermittlungsausschuss*), composta da 16 membri del *Bundestag* e 16 del *Bundesrat* (uno per ogni *Land*, senza vincolo di mandato). Le proposte della Commissione, una volta adottate a maggioranza, vengono sottoposte a nuova delibera da parte del *Bundestag* (art. 77, II, GG), e il *Bundesrat* può nuovamente opporvisi. In tal caso, se l'opposizione è avvenuta a maggioranza dei voti del *Bundesrat*, il *Bundestag* può superarla con una deliberazione della maggioranza dei suoi membri; se, invece, il veto del *Bundesrat* è stato espresso a maggioranza dei due terzi dei voti, occorre nel *Bundestag* la maggioranza dei due terzi dei votanti, non inferiore comunque alla maggioranza dei

l'efficienza del sistema, con riferimento soprattutto ai procedimenti decisionali delineati dai regolamenti parlamentari²³⁴.

Vanno, infine, considerate le conseguenze che un sistema così configurato ha avuto sulla funzionalità della forma di governo nel suo insieme, sia sotto il profilo, già considerato, del rallentamento del procedimento legislativo, sia per la maggiore precarietà del Governo, essendo entrambi i rami del Parlamento legittimati a dare la fiducia, cosicché il voto contrario di una sola delle Camere è sufficiente per costringere l'esecutivo a rassegnare le dimissioni.

suoi membri (art. 77, IV, GG). Così, anche relativamente a tali leggi, pur trovandosi in una situazione di inferiorità rispetto al *Bundestag*, il *Bundesrat* ha comunque un potere assai pronunciato. Nella seconda procedura, invece, il *Bundesrat* si trova in una posizione di perfetta parità nei confronti del *Bundestag*, essendo richiesta una deliberazione espressa di entrambi gli organi. Ciò è previsto, oltre che per le leggi di revisione costituzionale, per tutte quelle leggi che investono in primo luogo gli interessi dei *Länder*. Rispetto ad esse, il consenso del *Bundesrat* è imprescindibile, cosicché il suo voto negativo opera come un vero e proprio veto assoluto, insuperabile dal *Bundestag*. Tuttavia, l'art. 77, II, GG consente anche in queste ipotesi la convocazione della Commissione di Mediazione (su richiesta del *Bundesrat*, del *Bundestag* o del Governo federale), sulla cui proposta, in caso di modifiche al testo approvato dal *Bundestag*, si pronuncerà nuovamente quest'ultimo, mentre, in caso contrario, direttamente il *Bundesrat*. Sul *Bundesrat* tedesco cfr. R. HRBEK, *Germany* (Federal Republic of Germany), in A.L. Griffith, K. Nerenberg (a cura di), *op. cit.*, pp. 150 ss.; J. LUTHER, *Il modello tedesco dello Stato federale sociale*, in F. Pizzetti (a cura di), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, cit., pp. 241 ss.; F. PALERMO e J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005; B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990; D. SCHEFOLD, *Cooperazione politica e amministrativa. Il Bundesrat tedesco come modello di intreccio*, in A. D'Atena (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 165 ss.; C. TOMUSCHAT, *Il federalismo tedesco*, in A. Pace (a cura di), *op. cit.*, pp. 183 ss.; E. DI SALVATORE, *Il Bundesrat tedesco nella evoluzione dello Stato federale*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, pp. 159 ss.; M. KOTZUR, *Federalism and Bicameralism. The German «Bundesrat» (Federal Council) as an atypical model*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp. 257 ss.

²³⁴ Cfr. C. DECARO, *La riforma del bicameralismo in Italia*, in Id. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., pp. 136-137, la quale parla di «occasioni perdute», con riferimento ad alcune scelte che la novità costituzionale rappresentata dall'introduzione della nozione giuridica unitaria di «Parlamento» avrebbe dovuto indurre a compiere; tra queste, ad esempio – interpretando le due Camere come articolazioni di un unico organo – quella di una semplificazione dei processi decisionali, attraverso l'eliminazione delle inutili duplicazioni delle fasi conoscitive e istruttorie, e con il mantenimento della garanzia della deliberazione finale distinta in ciascuna Camera. Così anche A. MANZELLA, *op. cit.*, pp. 121-123, secondo il quale si deve guardare alla «struttura dualistica del procedimento parlamentare» – che consta di una fase conoscitiva e di una fase di decisione – al fine di razionalizzare il nostro bicameralismo, traducendolo in una «assoluta indipendenza e parità di poteri di ciascuna Camera nella fase della deliberazione», ma anche nella «ricerca di ogni possibile semplificazione nella fase anteriore, quella conoscitiva», in cui la contrapposizione bicamerale non trova giustificazione, ed anzi – portando avanti una concezione precostituzionale del bicameralismo – rappresenta un travisamento della Costituzione e del tipo di bicameralismo da essa accolto. L'unificazione delle fasi conoscitive dei vari procedimenti (dalle comunicazioni al Governo in Commissione, alle udienze legislative, allo stesso lavoro dei comitati ristretti legislativi) è, dunque, secondo l'autore, «il traguardo più vicino per riportare alla logica della Costituzione il nostro bicameralismo ed eliminare, insieme, le duplicazioni che sconcertano la gente».

Gli elementi fin qui messi in evidenza fanno facilmente intuire come ben poco soddisfacenti fossero risultate le soluzioni scaturite dai lavori preparatori della nuova Carta costituzionale, le quali, dunque, già erano portatrici dei germi di quei tentativi di riforma che si sarebbero susseguiti nei decenni successivi.

4. I tentativi di riforma del bicameralismo fino alla XIII legislatura

Prima di entrare nel vivo della questione della revisione del nostro sistema bicamerale con riferimento all'attuale dibattito, risultato rinvigorito e rinnovato dalla riforma del Titolo V (v. cap. V), sembra opportuno ripercorrere brevemente il cammino intrapreso fino a quel momento, richiamando le riflessioni ed i principali progetti elaborati prima del 2001.

4.1. Le istanze riformiste dalla I legislatura ai primi anni Ottanta

Dopo alcune iniziative aventi ad oggetto ipotesi di modifica (piuttosto limitate) delle caratteristiche del Senato, con particolare riferimento a composizione e durata, intraprese nel corso delle prime legislature repubblicane e concretizzatesi nella legge cost. n. 2 del 1963²³⁵, sono emerse, sia in dottrina che in ambito istituzionale, varie istanze e progetti che, di fronte ai problemi evidenziati nel precedente paragrafo, hanno mirato al superamento del bicameralismo paritario²³⁶.

Alcuni di questi progetti fissavano una specializzazione delle due Camere per funzioni²³⁷ o per materia²³⁸; altri²³⁹ – superando il carattere necessariamente

²³⁵ Per maggiori indicazioni sul dibattito ed i progetti di legge volti ad apportare modifiche alla seconda Camera presentati nel corso del primo quindicennio di storia repubblicana, si rimanda a: F. CUOCOLO, *Due nuovi progetti di legge per la riforma del Senato*, cit., pp. 192 ss.; V. DI CIULO, *op. cit.*, pp. 1179-84; C. FUSARO e M. RUBECCHI, *op. cit.*, pp. 1146-47.

²³⁶ Come ricorda N. OCCHIOUPO, *La «Camera delle Regioni»*, cit., p. 10, nota 15, nel 1973 tale esigenza era espressa anche dall'allora Presidente della Repubblica Leone, che sollevava la questione di una revisione del sistema bicamerale, in linea con il suo pensiero di qualche anno prima (1969), quando, non ancora Presidente, aveva affermato: «uno dei temi (forse il più radicale) che andrebbe sottoposto a revisione costituzionale è quello del bicameralismo», con riferimento, in particolare, alla parità delle due Camere, auspicando che al Senato fosse assegnato «un compito che – pur non privandolo della pienezza del potere legislativo – ne specificasse il contenuto».

²³⁷ Tra i quali si ricorda, nel corso della VIII legislatura, la proposta dell'allora Presidente della Camera dei deputati, Nilde Iotti, che prevedeva una specializzazione delle due Camere con l'attribuzione della funzione legislativa ad una sola di esse, e della funzione di controllo all'altra. Criticamente su tale proposta, A. BARBERA, *op. cit.*, p. 51, e G. FERRARA, *Bicameralismo e riforme del parlamento*, in *Democrazia e diritto*, 1981, n. 1-2, pp. 24-25.

bicamerale della legge, ma mantenendo il principio di parità dei due rami – prevedevano che, escluse determinate materie, la legge fosse approvata indifferentemente dalla Camera a cui il disegno di legge era presentato, salvo la possibilità, attraverso modalità che variavano nelle diverse proposte, del richiamo da parte dell'altra, che avrebbe potuto così a sua volta esaminarla²⁴⁰.

Le carenze del legislatore costituzionale sul piano delle riforme istituzionali, hanno impedito a tali disegni di concretizzarsi, così da frustrare quegli obiettivi di snellimento e razionalizzazione dei procedimenti decisionali parlamentari che essi perseguivano. Tale inerzia è stata – anche se solo parzialmente – compensata dalle riforme dei regolamenti parlamentari del 1971, che hanno, in qualche misura, attenuato la duplicazione dei compiti tra le due Camere e le conseguenti disfunzioni del bicameralismo²⁴¹, offrendo delle opportunità di sviluppo che avrebbero, però, dovuto essere maggiormente valorizzate per differenziare l'*iter* dei provvedimenti

²³⁸ In dottrina, critico su ipotesi di questo tipo si era mostrato A. BARBERA, *op. cit.*, p. 51, sia in quanto esse non mettevano in discussione né la presenza di due Camere né la parità di legittimazione, sia per la difficoltà di distinguere tra loro materie spesso interconnesse.

²³⁹ Tra i quali: A.C. VI Leg. doc. 4127 Bianco ed altri; A.S. IX Leg. doc. 187 Anderlini e Pasquino (già presentato dalla Sinistra indipendente fin dalla VII legislatura).

²⁴⁰ Ipotesi di questo tipo erano state riprese in dottrina soprattutto da G. FERRARA, *op. cit.*, spec. p. 26, il quale, pur in linea di principio favorevole ad un Parlamento monocamerale, ipotizzava – muovendosi in una diversa prospettiva per ragioni di realismo, data l'irrealizzabilità di un disegno così radicale – di introdurre nel nostro sistema delle fonti «l'atto legislativo unicamerale», che avrebbe dovuto riguardare tutte le materie tranne quelle relative ai diritti di libertà e ai diritti politici; alla disciplina dei pubblici poteri; quelle coperte da riserva di legge di assemblea; quelle che pongano norme sulla giurisdizione; che comportino rapporti tipizzati con altri soggetti (Chiesa, altre confessioni religiose, Regioni, etc.). Tali materie sarebbero state oggetto di leggi bicamerali. Criticamente su tale ipotesi, v. A. BARBERA, *op. cit.*, pp. 51-52 e nota 19, anche qui, tra l'altro, per ragioni di insufficienza della soluzione e per i possibili intrecci di materie oggetto dei due diversi tipi di leggi. Contro tutte le proposte di revisione sul piano funzionale, si era espresso S. MATTARELLA, *op. cit.*, pp. 1175-79, che le riteneva – oltre che possibili fonti di complicazioni ulteriori – anche non adeguatamente giustificabili sulla base di una mera esigenza di accelerazione dei lavori parlamentari, non essendo il bicameralismo perfetto un fattore reale di rallentamento del procedimento legislativo. La conclusione dell'autore era, sostanzialmente, che la riforma del Parlamento italiano dal punto di vista delle strutture, delle funzioni e delle competenze, non costituisse di per sé un nodo rilevante nel panorama dei punti di crisi del sistema italiano.

²⁴¹ Alcuni esempi in tal senso sono: l'istruttoria preliminare congiunta del documento di programmazione economico-finanziaria (artt. 118 *bis* reg. Cam. e 125 *bis* reg. Sen.); la procedura congiunta per le indagini conoscitive (artt. 144 reg. Cam. e 48 reg. Sen.); la possibilità di istituire Commissioni d'inchiesta bicamerali (artt. 141 reg. Cam. e 162 reg. Sen.); le "intese" tra i Presidenti delle Camere per il programma dei lavori e in caso di "concorrenza" di iniziative legislative identiche (artt. 23 e 78 reg. Cam. e 53 reg. Sen.); la prassi delle riunioni congiunte delle Commissioni permanenti delle due Camere (soprattutto esteri, difesa e affari comunitari), per ascoltare le comunicazioni del Governo (A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 123 e C. DECARO, *La riforma del bicameralismo in Italia*, cit., p. 136).

fino alla fase di approvazione in entrambe le Camere, ed evitare, così, in modo più sistematico, lentezze e ripetizioni²⁴².

Dopo l'integrale attuazione dell'ordinamento regionale, con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario e le prime elezioni dei Consigli regionali tenutesi nel 1970, la prospettiva del superamento del bicameralismo perfetto si "combina", di tanto in tanto, con l'idea, respinta in Assemblea Costituente, di una seconda "Camera delle Regioni". Questa ipotesi – oggetto anche di alcune, isolate, proposte parlamentari²⁴³ – si affaccia per lo più in vari contributi dottrinari – in particolare quelli di Nicola Occhiocupo (1975)²⁴⁴ e, più tardi, di Giuliano Amato (1980)²⁴⁵ – nell'ambito di un vivace dibattito in cui si contrappongono posizioni diverse²⁴⁶.

Nel corso degli anni '80, con il profilarsi della nuova stagione delle riforme istituzionali, la questione del bicameralismo non sempre risulterà il tema prioritario

²⁴² Si vedano le considerazioni già espone nella nota 234.

²⁴³ Tra cui v. la proposta di legge costituzionale presentata alla Camera il 17 luglio 1975, nel corso della VI legislatura, dai deputati democristiani Olivi, Bressani e Galloni, che, ricollegandosi sostanzialmente all'art. 55 del Progetto di Costituzione redatto dalla Commissione dei 75, proponevano la trasformazione del Senato in organo a composizione mista, comprendente 180 senatori eletti a suffragio universale e diretto e 135 eletti dai Consigli regionali.

²⁴⁴ N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, cit. L'autore riteneva che, «a ventisei anni dalla entrata in vigore della Costituzione ed a quattro dall'attuazione della riforma regionale, l'esigenza di creare un "collegamento stabile ed istituzionale" tra Regione e Stato, attraverso il potere legislativo, (fosse) avvertita» e potesse «trovare piena ed integrale soddisfazione», completando così «il disegno regionalistico consacrato nella Costituzione, di cui, oltre tutto, i Costituenti, nella quasi totalità, quando discutevano il problema della formazione della seconda Camera, non avevano una compiuta e chiara visione» (*ivi*, p. 62). La sua proposta, secondo cui i senatori sarebbero stati «eletti dai Consigli di ciascuna Regione, scelti non tra i membri del Consiglio, ma fra cittadini eventualmente dotati di certi requisiti» (*ivi*, pp. 76-77), era «diretta, con la trasformazione del Senato in organo di rappresentanza degli Enti-regione, a risolvere il problema del bicameralismo e quello, più difficile e complesso, dei rapporti tra Stato e Regioni, facendo partecipare queste ultime, e con carattere permanente (...), alla soluzione delle grandi questioni che interessano le rispettive comunità e la comunità nazionale nella sua totalità» (ID., *Proposte e dibattiti sulla «Camera delle Regioni»*, in *Le Regioni*, 1976, pp. 749 ss.).

²⁴⁵ G. AMATO, *Una Repubblica da riformare*, cit. pp. 183 ss. L'autore proponeva di rivitalizzare nella direzione del modello tedesco (su cui v. *infra* note 268-271) il nostro Senato "su base regionale". Nello stesso periodo, fortemente favorevole ad una regionalizzazione del Senato – prospettandone, però, l'elezione da parte dei Consigli regionali – era anche A. BARBERA, *op. cit.*, pp. 52 ss., il quale riteneva di grande importanza che all'evoluzione strutturale in tal senso si accompagnasse anche una differenziazione delle funzioni tra i due rami del Parlamento, così da permettere non solo il coinvolgimento delle autonomie al centro, ma anche il superamento del bicameralismo paritario.

²⁴⁶ Per ripercorrere le varie tappe di tale dibattito e per un richiamo delle ulteriori ipotesi di regionalizzazione del Parlamento emerse in dottrina tra la metà degli anni '70 e la metà degli anni '80, si rimanda a G. ABAGNALE, *Riforma del sistema bicamerale e «Camera delle regioni» dalla Costituente alla X Legislatura: spunti ricostruttivi*, in *Regione e governo locale*, 1989, n. 5-6, pp. 8-10, e a G. NIZZERO, *Riforma del Parlamento e Senato delle regioni*, *ivi*, pp. 26-30. Nello stesso periodo, posizioni avverse ad una modifica della seconda Camera nel senso prospettato, sono espresse, tra gli altri, da G. FERRARA, *op. cit.*, pp. 22-23, e da S. MATTARELLA, *op. cit.*, p. 1179.

all'ordine del giorno, in quanto diverrà parte di quella più ampia e profonda prospettiva di revisione costituzionale volta anzitutto a tentare una razionalizzazione della forma di governo. Inoltre, la maggior parte delle ipotesi di riforma del Parlamento continuerà a mirare ad innovare il sistema bicamerale attraverso una sua evoluzione verso forme di bicameralismo imperfetto, senza toccare il tema della rappresentanza territoriale.

4.2. La Commissione Bozzi

Nel corso della IX legislatura (1983-1987), il bicameralismo fu uno dei temi oggetto dei lavori della prima Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta dal deputato liberale Aldo Bozzi, ed operante tra l'aprile 1983 e il gennaio 1985, con il compito di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, al fine di un rafforzamento e di una maggiore efficienza e stabilità dell'ordinamento²⁴⁷.

In tema di riforma del Parlamento²⁴⁸, l'iniziale confronto tra l'ipotesi monocamerale e quella bicamerale²⁴⁹ sfociò nel prevalere della seconda, con il proponimento di realizzare una maggiore differenziazione di composizione e funzioni delle Camere, in modo da alleggerire e velocizzare le procedure.

Fu, dunque, prevista una specializzazione delle due Assemblee per funzioni, con l'attribuzione alla Camera di una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa, e al Senato di una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo²⁵⁰.

²⁴⁷ La "Commissione Bozzi" – composta di uno stesso numero di deputati e senatori, nominati dai Presidenti delle due Assemblee su designazione dei gruppi parlamentari, in modo tale da rispecchiare complessivamente la proporzione tra i gruppi presenti in Parlamento – fu istituita nell'aprile del 1983, cioè sul finire della VIII legislatura, attraverso l'adozione di due analoghi documenti da parte di Camera e Senato. Decaduta per lo scioglimento delle Camere, fu ricostituita nell'ottobre 1983 e, dopo oltre un anno di lavori, approvò – a maggioranza, senza il voto dei parlamentari comunisti – una relazione conclusiva, in cui erano formulate proposte di revisione di 44 articoli della Costituzione, presentata ai Presidenti delle Camere il 29 gennaio 1985. Vennero, così, depositate in Parlamento una serie di proposte di revisione costituzionale che ne riprendevano i contenuti, ma che non furono esaminate. Cfr. F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, XII ed., Giuffrè, Milano, 2003, p. 190; A. TRUINI, *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, vol. II, *Il processo autonomistico in Italia dall'Unità ad oggi*, CEDAM, 2003, pp. 77-78. Per un rapido richiamo dei vari progetti di riforma del bicameralismo presentati alla Camera nella IX legislatura, v. C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, cit., p. 10.

²⁴⁸ Per un accurato e puntuale esame del lavoro della "Commissione Bozzi" in tema di bicameralismo, si rinvia a P. CALANDRA, *Il bicameralismo «snellito» della Commissione Bozzi*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, n. 2, pp. 269 ss.

²⁴⁹ Per delle indicazioni su tale preliminare dibattito, *ivi*, pp. 269-271.

²⁵⁰ La funzione di controllo politico del Senato avrebbe riguardato, in particolare, il funzionamento della pubblica amministrazione e degli enti pubblici, l'attuazione e l'efficacia delle

In concreto, sarebbe stata introdotta la distinzione tra leggi necessariamente bicamerali – per materie fondamentali espressamente indicate²⁵¹ – e leggi della sola Camera – per tutte gli altri ambiti materiali – da intendersi approvate in mancanza di richiesta di riesame da parte del Senato o rinvio ad esso da parte del Governo, con cadenze temporali predeterminate e pronuncia definitiva da parte della Camera²⁵².

Quanto alle funzioni di indirizzo politico, la competenza ad accordare o revocare la fiducia sarebbe stata attribuita alle due Camere in seduta comune.

Le importanti modifiche sotto il profilo funzionale, non erano accompagnate da interventi altrettanto degni di nota a livello strutturale. La Commissione si limitò ad alcune proposte in tema di elettorato attivo e passivo, e ad immaginare una certa riduzione del numero dei parlamentari, giustificata tra l'altro dalla specializzazione delle funzioni delle Camere e dal conseguente alleggerimento dei rispettivi adempimenti. Per il Senato, inoltre, si prevedeva un moderato aumento dei membri permanenti, includendovi anche gli ex Presidenti delle due Assemblee e della Corte costituzionale, e portando ad otto il numero massimo complessivo dei senatori a vita di nomina presidenziale.

Non vi era, quindi, alcuna apertura ad una diversa rappresentatività delle due Camere, in particolare nei confronti di un coinvolgimento delle istanze regionali al centro del sistema. Infatti, nonostante la richiesta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, nel senso di trasformare il Senato in una “Camera delle Regioni” (eletta in secondo grado dai Consigli regionali), e nonostante nel corso dei lavori della Commissione Bozzi fossero emerse anche ipotesi di composizione mista della seconda Camera per dar spazio a rappresentanti delle autonomie territoriali²⁵³, alla

leggi, l'esercizio dei poteri normativi del Governo, l'espressione di un parere sulle nomine pubbliche di competenza del Governo, l'andamento della spesa pubblica, l'attività di indirizzo e coordinamento del Governo nei confronti delle regioni e degli altri enti territoriali, l'attuazione delle politiche comunitarie, lo svolgimento di inchieste (mediante Commissioni nominate fra i suoi componenti) con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

²⁵¹ Oltre alle leggi costituzionali e di conversione di decreti legge, vi rientravano i principi fondamentali *ex art. 117*, primo comma, le leggi in materia elettorale, penale, di bilancio e tributi, di tutela delle minoranze, di attuazione del concordato e delle intese con altre confessioni, di autorizzazione a ratificare trattati ed accordi internazionali di natura politica o relativi a variazioni del territorio nazionale.

²⁵² Più precisamente, era prevista la possibilità, per il Governo o per un terzo dei senatori, di richiedere, entro quindici giorni dall'approvazione, che il progetto fosse esaminato anche dal Senato, il quale doveva, entro i trenta giorni successivi, rinviarlo alla Camera con le proposte di modifica. Quest'ultima aveva ulteriori trenta giorni per pronunciarsi definitivamente.

²⁵³ Cfr. G. NIZZERO, *op. cit.*, p. 32.

fine prevalse la preferenza per il mantenimento della diretta derivazione popolare di entrambe le Camere.

La Commissione affrontò sotto altro profilo il problema del rapporto tra Parlamento e Regioni, prospettando l'opportunità che, integrata con rappresentanti delle Regioni, la Commissione bicamerale per le questioni regionali, esercitasse altresì funzioni consultive in ordine ai progetti di legge all'esame delle Camere riguardanti materie di competenza regionale o materie concernenti le strutture e il funzionamento di Regioni ed enti territoriali.

4.3. Il progetto di riforma della X legislatura

Anche nel corso della X legislatura (1987-1992), furono presentati una serie di progetti di legge costituzionale, giudicati «ancora meno audaci» di quelli della legislatura precedente, in quanto rispondenti ad una strategia di mera «riforma procedurale del bicameralismo nella stretta difesa della sua natura paritaria»²⁵⁴.

In ogni caso, nel giugno del 1990 si arrivò, per la prima volta, all'approvazione, da parte del Senato in prima lettura, di un testo che, mantenendo assolutamente paritarie composizione e funzioni delle due Camere, andava a semplificare il procedimento legislativo, adottando soluzioni simili a quelle della Commissione Bozzi.

Infatti, si distinguevano le leggi necessariamente bicamerali da quelle la cui approvazione spettava alla Camera presso cui erano state presentate²⁵⁵, che le avrebbe poi trasmesse all'altra, la quale poteva chiedere con deliberazione a maggioranza semplice, entro quindici giorni – trascorsi inutilmente i quali la legge sarebbe risultata approvata “monocameralmente” – il riesame del testo, così da rendere la legge pienamente bicamerale²⁵⁶.

²⁵⁴ Così C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, cit., p. 10, che salva da tale giudizio l'unico isolato progetto che dava spazio alla rappresentanza territoriale, presentato dal senatore sudtirolese Riz, e firmato anche da altri autonomisti, tra cui Umberto Bossi, allora unico senatore della Lega Nord. Per un'analisi dei vari progetti di revisione del sistema bicamerale presentati nel corso del primo anno della X legislatura, si rimanda a: G. ABAGNALE, *op. cit.*, pp. 14-22; G. NIZZERO, *op. cit.*, pp. 36-42; V. DI CIULO, *op. cit.*, pp. 1186-88.

²⁵⁵ Una lacuna piuttosto evidente del testo era la mancata previsione di un qualche criterio utile a stabilire a quale Camera dovessero essere presentati i progetti di legge di iniziativa governativa.

²⁵⁶ In caso di richiesta di riesame, infatti, i parlamentari della Camera richiedente e il Governo potevano proporre, entro trenta giorni, modifiche da approvare a maggioranza assoluta dei

Alcun cambiamento era, invece, previsto con riferimento al rapporto fiduciario.

La «modestissima revisione»²⁵⁷ approvata dal Senato fu trasmessa (giugno 1990) alla Camera, la cui Commissione Affari costituzionali – presieduta dall'on. Labriola, relatore del provvedimento – pervenne al varo di un testo molto più ampio ed articolato²⁵⁸, non riguardante solo la riforma del sistema bicamerale, ma che contemplava profonde novità nei complessivi rapporti tra Stato ed enti territoriali²⁵⁹.

Il progetto arrivò in Aula e ne fu avviata la discussione, senza che però, al momento dello scioglimento delle Camere, si fosse giunti ad alcun risultato, cosicché esso decadde con la fine della legislatura.

4.4. La Commissione De Mita – Jotti

A differenza di quanto accaduto per le proposte di riforma costituzionale formulate negli anni '80, per le quali non erano mai stati predisposti procedimenti diversi da quello previsto all'art. 138 Cost., nel corso degli anni '90, in ben due occasioni, nel 1993 e nel 1997 – anche in seguito agli stimoli provenienti dall'allora Presidente della Repubblica Francesco Cossiga²⁶⁰ – sono state invece previste procedure di revisione speciali, per cercare di assolvere al gravoso compito di una riforma organica della Parte II della Costituzione.

Ciò accadde, la prima volta, nel corso della XI legislatura (1992-1994), quando la già avvenuta istituzione – attraverso due atti monocamerale di indirizzo, nel 1992 –

componenti. A quel punto, per la conclusione del procedimento legislativo, sarebbe stata necessaria l'approvazione di un testo identico da parte delle Camere.

²⁵⁷ Così C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, cit., p. 10, il quale parla anche di «pseudo-riforma».

²⁵⁸ Esso è stato descritto come «il più esauriente progetto di revisione del bicameralismo fino a quello del 2005» (*ibidem*). Infatti, pur non toccando la struttura delle Camere, veniva introdotta una significativa differenziazione funzionale in ambito legislativo, in base alla quale tutti i progetti su materie riservate allo Stato avrebbero dovuto essere presentati alla Camera, e tutti quelli sui principi fondamentali per le materie concorrenti Stato-Regioni al Senato.

²⁵⁹ È in tale progetto, infatti, che fu previsto per la prima volta il rovesciamento delle competenze legislative dell'art. 117 Cost. (elencando quelle statali e affidando quelle residue alle Regioni), nonché l'attribuzione agli Statuti regionali della possibilità di determinare sistema elettorale e forma di governo.

²⁶⁰ Il 26 giugno 1991, infatti, il Presidente inviò un messaggio alle Camere in materia di riforme istituzionali, in cui indicava come possibili strade per realizzare un ampio processo riformatore, anche procedure in deroga all'art. 138 Cost. o l'elezione di una vera e propria Assemblea Costituente.

di una nuova Commissione bicamerale per le riforme istituzionali²⁶¹, fu confermata dalla legge cost. n. 1/1993, che introdusse, per l'appunto, anche un procedimento di revisione costituzionale parzialmente derogatorio rispetto a quello ordinario²⁶².

Poche furono le modifiche prospettate dalla Commissione in tema di bicameralismo, in quanto veniva confermata la perfetta parità, sia a livello di composizione che di poteri, delle due Camere.

Le uniche novità consistevano nella riduzione a quattro anni della durata della legislatura, e in una razionalizzazione del rapporto fiduciario, con l'attribuzione delle relative competenze al Parlamento in seduta comune e l'introduzione della sfiducia costruttiva.

Interessanti ed innovative furono, invece, le proposte elaborate con riferimento alle altre questioni oggetto dei lavori della Commissione²⁶³, ma il testo da essa approvato, recante «Revisione della parte seconda della Costituzione», non fu mai sottoposto all'esame del Parlamento a causa della conclusione anticipata della legislatura.

4.5. Il progetto del Comitato Speroni

Il primo progetto elaborato in ambito istituzionale – per di più su iniziativa del Governo – in cui apparvero intrecciarsi, per la prima volta in modo forte e sistematico, la questione della funzionalità del sistema bicamerale con il tema della

²⁶¹ La Commissione, che operò negli anni della grave crisi del sistema politico-istituzionale, dei cui contraccolpi essa stessa risentì, come dimostra, tra l'altro, la sostituzione del suo Presidente – prima Ciriaco De Mita (Dc), poi Nilde Iotti (Pds) – fu istituita il 23 luglio 1992, per insediarsi il 9 settembre 1992, ed operare fino al gennaio 1994, quando presentò, a cinque giorni dallo scioglimento della legislatura, il risultato finale dei suoi lavori. Ad essa fu conferito il compito di elaborare un progetto organico di revisione della Parte II della Costituzione (con esclusione delle norme sulla revisione costituzionale), nonché progetti di legge sull'elezione delle Camere e dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario.

²⁶² Si stabiliva, infatti, che i testi elaborati dalla Commissione, dopo l'esame e l'approvazione di ogni Camera, sarebbero stati, entro tre mesi dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, *obbligatoriamente* sottoposti a *referendum* confermativo, indipendentemente, quindi, da uno specifico atto di promozione, e dalla maggioranza – assoluta o qualificata dei due terzi – con cui fossero stati approvati in seconda lettura.

²⁶³ In particolare, molto avanzate furono le soluzioni elaborate dal “Comitato forma di stato”, guidato da Labriola, che prefiguravano uno Stato regionale in cui erano presenti alcuni tratti propri del modello federale. Tra questi, l'attribuzione allo Stato di competenze esclusive enumerate, e alle Regioni di quelle residuali, ma anche l'ipotesi di una ampia autonomia finanziaria regionale, con la rilocalizzazione sul territorio dei proventi del gettito fiscale e una piena capacità impositiva regionale (cfr. A. TRUINI, *op. cit.*, vol. II, pp. 79-80).

rappresentanza territoriale, fu quello scaturito dai lavori del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, insediato all'inizio della XII legislatura (1994-1996) dal primo Governo Berlusconi, e presieduto dal Ministro per le riforme istituzionali, il senatore leghista Speroni²⁶⁴.

Tale circostanza fu senz'altro favorita dal vivacizzarsi del dibattito regionalista, conseguenza del profondo rinnovamento della classe politica (seguito agli sconvolgimenti attraversati dal sistema nella fase immediatamente precedente) e, in particolare, della forte ascesa della Lega Nord, divenuta nel 1994 anche partito di governo, all'interno della coalizione di centro-destra. Così, dalla metà degli anni '90, la questione regionale risultò definitivamente sollevata e portata stabilmente all'attenzione dell'opinione pubblica, ed emerse con evidenza la necessità di una riforma dello Stato regionale italiano che rendesse il sistema più efficiente, responsabile e maggiormente conforme ad alcune norme fondamentali della Costituzione – su tutte l'art. 5, con cui il Costituente repubblicano aveva sancito il principio del policentrismo autonomistico.

Da questo momento, anche alla luce dei larghi consensi che tali istanze suscitavano nelle aree più produttive e popolate del Paese, la realizzazione di disegni ritenuti, più o meno propriamente, “federalisti”, è entrata stabilmente a far parte dei programmi delle principali forze politiche di tutti gli schieramenti, culminando nei risultati raggiunti nella XIII legislatura.

Un primo segnale in tal senso, si ebbe, come si diceva, dai lavori del Comitato Speroni, che, con riferimento al tema qui trattato, propose una radicale trasformazione del Parlamento, superando il bicameralismo perfetto, sia in quanto a poteri che a composizione e legittimazione delle due Camere, ispirandosi sostanzialmente ai modelli tipicamente federali, con una Camera rappresentativa del popolo, e l'altra delle articolazioni territoriali dello Stato²⁶⁵.

²⁶⁴ Istituito con il d.P.C.M. 14 luglio 1994, e composto da esperti – tra i quali, solo per fare alcuni nomi, si ricordano i professori Bogneri, Ciaurro, Di Ciolo, Ferrari, Galeotti, Giannini, Ortino, Rotelli – il Comitato aveva il compito di elaborare, entro il 31 dicembre 1994, proposte da sottoporre all'esame delle Camere (secondo l'ordinario procedimento di revisione costituzionale), per lo più in tema di forma di governo e rapporti centro-periferia.

²⁶⁵ Si segnala che una sintesi dei progetti di legge costituzionale concernenti la seconda Camera di rappresentanza delle autonomie, presentati nel corso della XIII legislatura, nonché dei principali progetti delle legislature precedenti, tra i quali quello redatto dal Comitato Speroni, si trova nella rassegna *Bicameralismo e rappresentanza delle autonomie*, all'interno del sito del Dipartimento per le riforme istituzionali, www.riformeistituzionali.it, dove sono anche presenti i *links* utili all'accesso

Per quanto riguarda le funzioni, veniva anzitutto attribuita alla sola Camera dei deputati la possibilità di votare mozioni di sfiducia al Governo.

Per l'esercizio della funzione legislativa, il progetto prevedeva leggi bicamerali in una serie di materie – costituzionale²⁶⁶ ed elettorale, libertà fondamentali, tutela delle minoranze linguistiche, autorizzazione a ratificare trattati internazionali, adozione di misure anticongiunturali per il riequilibrio economico generale dello Stato e per la concessione di aiuti finanziari alle Regioni – mentre negli altri casi attribuiva la competenza legislativa alla sola Camera dei deputati, lasciando al Senato la possibilità di opporsi alla sua deliberazione e proporre modifiche, pur rimanendo alla Camera l'ultima parola²⁶⁷.

Ma le maggiori novità del progetto riguardavano la composizione del Senato, rispetto alla quale erano formulate due distinte ipotesi, entrambe fortemente innovative ed intese a modificare la qualità rappresentativa dell'organo.

La prima versione era palesemente ispirata al modello del *Bundesrat* tedesco²⁶⁸, che, anche negli anni successivi, avrebbe costituito un riferimento tra i più richiamati in dottrina, come esempio paradigmatico di seconda Camera federale, spesso posto in contrapposizione al modello senatoriale statunitense.

Si prevedeva, infatti, che il Senato fosse composto da membri dei Governi regionali, che li avrebbero nominati e revocati²⁶⁹. Ciascuna Regione avrebbe

diretto ai testi integrali. Un'analisi del progetto del Comitato Speroni con riferimento alla questione della seconda Camera – oltre che di alcune ulteriori proposte formulate a metà anni '90 – è condotta da F. PALERMO, *La seconda Camera federale nelle proposte di riforma. Analisi, valutazioni, conclusioni*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, n. 1, pp. 416 ss.

²⁶⁶ Per le leggi costituzionali, il Comitato aveva previsto, per alcune materie, procedure e maggioranze diverse rispetto all'ordinario procedimento di cui all'art. 138 Cost. Ai fini della presente analisi, è interessante ricordare che per la modificazione della ripartizione delle competenze tra Comuni, Province, Regioni e Stato, si richiedeva l'approvazione a maggioranza assoluta da parte della Camera e a maggioranza qualificata dei quattro quinti da parte del Senato.

²⁶⁷ Più precisamente, il Governo o un quinto dei membri del Senato potevano chiedere, entro quindici giorni, che il disegno di legge approvato dalla Camera fosse sottoposto al Senato. Quest'ultimo, entro trenta giorni, poteva rinviarlo con osservazioni e proposte alla Camera, che si sarebbe pronunciata in via definitiva nei successivi trenta giorni. In caso di disegni di legge dichiarati urgenti, i termini indicati erano ridotti della metà.

²⁶⁸ Il *Bundesrat* tedesco – il c.d. “Consiglio federale” – è forse l'elemento più caratteristico del federalismo tedesco, il cui ruolo è quello di rappresentare gli interessi dei *Länder* all'interno del *Bund*, diversamente dal *Bundestag* – la Camera politica a rappresentanza generale – che sostiene l'indirizzo del Governo federale.

²⁶⁹ Il *Bundesrat* tedesco – la cui unicità emerge anzitutto dai suoi aspetti strutturali (delineati, nei loro tratti fondamentali, dall'art. 51 del *Grundgesetz*) – è composto, infatti, da membri dei Governi dei *Länder*, che li nominano e li revocano. Oltre ai membri effettivi, vengono nominati anche dei membri supplenti (è frequente che vengano nominati al *Bundesrat* tutti i membri dell'esecutivo

nominato un numero di senatori solo tendenzialmente legato alla popolazione, con un'escursione compresa tra uno e nove rappresentanti²⁷⁰.

La seconda ipotesi del progetto – che raddoppiava le rappresentanze (assegnando da due a diciotto senatori per Regione) – appariva altrettanto interessante, in quanto delineava un Senato rappresentativo anche degli enti territoriali minori, stabilendo che esso fosse composto, per metà dei suoi membri, da rappresentanti delle Regioni e, per l'altra metà, da rappresentanti dei Comuni e delle Province, eletti in modo indiretto, secondo modalità che avrebbe dovuto stabilire la legge statale.

Entrambe le varianti, comunque, introducevano il mandato vincolato, mutuando, dunque, un altro carattere tipico – forse il più peculiare – del modello del *Bundesrat* tedesco²⁷¹.

regionale, in modo tale da inviarti volta per volta il rappresentante competente per la materia di cui si tratta). La derivazione dai Governi regionali fa sì, quindi, che non sussista un rapporto diretto dei membri del *Bundesrat* con il popolo, rapporto che si ha solo in via indiretta, in virtù della responsabilità politica dei Governi locali nei riguardi dei rispettivi Parlamenti. Inoltre, questa modalità di designazione comporta che la composizione del *Bundesrat* sia determinata dalle elezioni regionali, e poiché esse si svolgono nei vari *Länder* a date differenziate, i membri del *Bundesrat* vengono rinnovati a rotazione, risultandone, così, un organo permanente, che svolge la sua attività in modo continuativo, senza che questa sia organizzata in periodo di legislatura.

²⁷⁰ Per la precisione, a due Regioni (Molise e Valle d'Aosta) era attribuito un rappresentante; a quelle fino a tre milioni di abitanti tre; a quelle tra tre e cinque milioni cinque; a quelle tra cinque e otto milioni sette; a quelle con più di otto milioni nove. Anche tale disposizione era ispirata al modello del *Bundesrat* tedesco. L'art. 51, secondo comma, GG, infatti, fissa il criterio per la ripartizione dei seggi tra i vari *Länder*, ripartizione ridefinita nel 1990, dopo l'entrata dei cinque ulteriori *Länder* (per un totale di sedici) in seguito alla riunificazione tedesca. Esso delinea, in base alla popolazione, quattro categorie di *Länder*, rispettivamente di tre, quattro, cinque e sei rappresentanti, per un totale di 69 membri. Tale criterio, quindi, non è né proporzionale né paritario; si tratta piuttosto di una formula "mista" che cerca di coniugare il principio dell'uguaglianza federale con quello dell'uguaglianza democratica, tenendo conto in forma molto moderata dell'entità delle rispettive popolazioni, in favore delle unità più piccole, che risultano sovrarappresentate.

²⁷¹ Nel caso tedesco, infatti – per essere più precisi su quanto affermato nella nota precedente – al singolo *Land* è attribuito non un certo numero di rappresentanti nel *Bundesrat*, ma un "pacchetto" di voti (tre, quattro, cinque o sei, appunto), ed esso può inviarti un numero massimo di membri quanti sono i voti: numero dei voti e numero dei membri presenti non devono quindi necessariamente coincidere; la corrispondenza tra di essi è solo tendenziale. Ciò è dovuto proprio al fatto che, in base all'art. 51, terzo comma, GG – e questo è, come si diceva, forse l'elemento più peculiare del *Bundesrat* – i voti di ogni *Land* possono essere spesi soltanto unitariamente, dai membri presenti o dai loro rappresentanti. I membri del *Bundesrat* sono cioè vincolati da mandato imperativo, dovendo la delegazione di ogni *Land* votare in blocco (non a caso, l'organo non è organizzato in gruppi su base politico-partitica, bensì secondo un criterio territoriale, cioè, in altri termini, i gruppi corrispondono ai vari *Länder*). In pratica, il pacchetto di voti di ciascun *Land* è, di regola, espresso da un solo votante, indipendentemente dal numero di delegati effettivamente presenti al momento del voto. In questo modo viene inibito a singoli ministri di *Land* di prendere posizioni di partito difformi da quelle negoziate all'interno dell'esecutivo, spostando sostanzialmente il momento della decisione dal *Bundesrat* ai Governi dei *Länder*, e creando la figura del delegato al voto – in pratica un portavoce del *Land* – privato di fatto del vero potere decisionale. Per alcune riflessioni sugli effetti di tali

Ma neanche le proposte del Comitato Speroni – trasmesse alla Presidenza del Consiglio il 21 dicembre 1994 – vennero mai discusse in Parlamento, travolte dalla caduta, a soli otto mesi dal suo insediamento, del primo Governo Berlusconi.

4.6. *La Commissione D'Alema*

Nel corso della XIII legislatura (1996-2001) – finora la più importante con riferimento ai risultati raggiunti in tema di riforme istituzionali – fu istituita con la legge cost. 24 gennaio 1997, n. 1, una nuova Commissione bicamerale per le riforme costituzionali²⁷², e fu previsto – anche in questo caso derogando all'art. 138 Cost. – un procedimento di revisione costituzionale analogo a quello già delineato nel 1993.

In tema di bicameralismo, furono inizialmente sottoposte alla Commissione tutta una serie di proposte, di iniziativa sia parlamentare che regionale, la maggior parte delle quali si muoveva nel senso di una configurazione fortemente territoriale del Senato²⁷³. Tali progetti, tuttavia, non ebbero alcun seguito nell'elaborazione del testo di riforma da parte della Commissione²⁷⁴, come risultò subito evidente dalla

meccanismi nella rappresentanza territoriale si veda anche la nota 504 nel cap. VI. Sul problema della manifestazione di un voto unitario in caso di mancato raggiungimento di una posizione comune nel *Land* – ipotesi rilevante soprattutto in relazione a Governi regionali di coalizione – si rinvia a A. DE PETRIS, *Bundesrat: istruzioni per l'uso. Il ruolo della seconda camera in un ordinamento federale*, in *Nomos*, 2002, pp. 53 ss. Si ricorda anche che la Legge Fondamentale prevede, invece, la più completa libertà d'azione del singolo membro del *Bundesrat* nell'attività svolta in seno alla Commissione di Mediazione (su cui v. la nota 233 nel § 3).

²⁷² Composta di 35 deputati e 35 senatori, e presieduta dall'on. D'Alema, tale Commissione fu chiamata a redigere progetti di revisione della Parte II della Costituzione, in particolare in materia di forma di Stato, forma di governo, bicameralismo e sistema delle garanzie. A fronte dell'oggettiva vastità del progetto, questa strada appariva però percorribile in virtù del generale consenso da parte della quasi totalità delle forze politiche del Paese – di maggioranza e di opposizione – che fece sì che il lavoro della bicamerale si avviasse in un clima di condivisione e collaborazione. Dopo un'intensa attività istruttoria svolta da quattro sottocomitati, essa trasmise al Parlamento, nel prescritto termine del 30 giugno 1997, un primo testo, sul quale furono presentati numerosi emendamenti, esaminati dalla Commissione stessa che, il 4 novembre 1997, presentò alle Camere il progetto definitivo.

²⁷³ Per alcune indicazioni sulle caratteristiche tendenziali di tali progetti v. A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in www.issirfa.cnr.it/3297,908.html, p. 3. Si vedano anche C. PINELLI, *op. cit.*, pp. 90-92, relativamente allo schema – poi tradotto in proposta di legge costituzionale (A.C. XIII Leg. doc. 2900) – predisposto dalla Regione Emilia Romagna nel 1996, che, oltre a modificare il Titolo V in senso dichiaratamente federalista, improntava, con alcune varianti, il Senato al modello del *Bundesrat* tedesco; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., pp. 60-61, relativamente ad un testo sostanzialmente analogo, predisposto dalla Conferenza delle Regioni alla fine del 1996.

²⁷⁴ In senso critico sulle argomentazioni apportate in seno al Comitato Parlamento e fonti normative per escludere la soluzione “tedesca”, C. PINELLI, *op. cit.*, p. 92, secondo il quale più che di obiezioni scientificamente accreditate, si trattò di «un fuoco di sbarramento contro una proposta sgradita».

proposta inizialmente licenziata dal Comitato Parlamento e fonti normative, che manteneva una continuità assoluta con il modello costituzionale originario, limitandosi solo a ridurre il numero dei senatori (da 315 a 200).

Una qualche forma di collegamento tra Parlamento e autonomie era, invece, presente nel primo testo licenziato dal *plenum* della Commissione bicamerale (giugno 1997)²⁷⁵, che prevedeva (art. 97) l'istituzione presso il Senato di una Commissione delle autonomie territoriali, presieduta da un senatore, e composta per un terzo da senatori, per un terzo dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e per un terzo da rappresentanti di Comuni e Province scelti con elezione di secondo grado, secondo modalità da stabilirsi con legge. Ad essa erano attribuite funzioni referenti o consultive nei procedimenti legislativi indicati²⁷⁶, e poteva esprimere pareri sulle questioni riguardanti le autonomie territoriali.

Ancora diversa, poi, la soluzione contenuta nella proposta licenziata dalla bicamerale dopo l'esame delle Camere, il 4 novembre 1997, la quale, oltre a determinare una significativa riduzione del numero di deputati (tra 400 e 500) e senatori (200), all'art. 89 prevedeva che, con riferimento ad una serie di materie di interesse regionale o locale²⁷⁷, il Senato – che risultava svincolato dal rapporto fiduciario col Governo – si sarebbe riunito «in sessione speciale», assumendo una composizione “mista”, attraverso l'integrazione con consiglieri regionali, provinciali e comunali eletti in ciascuna Regione in numero pari a quello dei relativi senatori (cosicché in tali casi il collegio avrebbe contato 400 membri).

Sul piano funzionale, oltre ai procedimenti legislativi bicamerali con il Senato convocato in sessione speciale²⁷⁸, erano previsti altri procedimenti legislativi

²⁷⁵ Un'accurata analisi del primo progetto approvato dalla Commissione D'Alema nel giugno 1997, è condotta da F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo*, cit., cui si rimanda (spec. pp. 112-119 e 142 per le proposte relative al Parlamento).

²⁷⁶ Disegni di legge in materia di bilanci e rendiconti, di finanza e di contabilità pubblica, di tributi, e di istituzione, disciplina e ripartizione dei fondi perequativi.

²⁷⁷ Legislazione elettorale e ordinamento degli enti locali; coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; tutela degli interessi nazionali nelle materie di competenza legislativa regionale; autonomia finanziaria di Comuni, Province e Regioni e conferimento agli stessi enti di beni demaniali.

²⁷⁸ Per quanto attiene ai disegni di legge di competenza del Senato in sessione speciale, va però precisato che solo per due competenze (legislazione elettorale e ordinamento degli enti locali e autonomia finanziaria e demanio di Regioni ed enti locali) era previsto un procedimento bicamerale paritario. Per tutte le altre deliberava in via definitiva la Camera.

bicamerali su oggetti tassativamente enumerati (art. 90)²⁷⁹, e procedimenti monocamerali in tutte le altre materie²⁸⁰.

Rispetto alla Camera, il Senato avrebbe avuto poteri maggiormente penetranti per le sue inchieste, e ad esso sarebbero spettate tutte le nomine di competenza parlamentare, inclusi i cinque giudici della Corte costituzionale.

In generale, la dottrina si è mostrata fortemente critica – oltre che rispetto alle scelte compiute sul piano delle funzioni²⁸¹ – soprattutto nei confronti della configurazione del Senato proposta dalla Commissione bicamerale, ben lontana dall'essere una Camera territoriale, essendone confermata l'elezione a suffragio universale e diretto.

Infatti, la doppia composizione prevista non avrebbe potuto di certo assicurare una stabile partecipazione ai processi decisionali centrali di Regioni ed enti locali, che sarebbero apparsi quasi degli “ospiti” della sede parlamentare, affiancandosi di tanto in tanto agli ordinari membri del Senato.

Criticabile è apparsa anche la scelta del numero dei rappresentanti regionali e locali per ogni Regione, pari a quello dei senatori ad essa assegnati, quindi proporzionale alla consistenza demografica dei territori, con un conseguente ampio divario tra di essi.

Inoltre, il coinvolgimento dei rappresentanti degli enti territoriali era previsto in un numero piuttosto esiguo di ipotesi e, per di più, salvo rare eccezioni, con un ruolo poco incisivo, data l'attribuzione alla Camera dell'ultima parola nella maggior parte dei casi²⁸².

²⁷⁹ Tra i quali: organi costituzionali e di rilievo costituzionale, elezioni nazionali ed europee, libertà inviolabili della persona e diritti fondamentali civili e politici, norme penali, norme processuali, ordinamenti giudiziari.

²⁸⁰ Si prevedeva (art. 93) che questi disegni di legge fossero approvati dalla sola Camera dei deputati, che li trasmetteva al Senato, il quale, su richiesta presentata entro dieci giorni da almeno un terzo dei componenti, poteva esaminarli e proporre modifiche entro trenta giorni. Su queste avrebbe deciso la Camera in via definitiva.

²⁸¹ Cfr., tra gli altri, S. MANGIAMELI, *La Camera delle Regioni e delle Autonomie locali: modelli a confronto e proposta*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, p. 153, secondo il quale la pluralità di procedimenti configurati nel progetto avrebbe dato vita a incertezze e conflitti, con conseguenze sul piano della legittimità dei procedimenti medesimi.

²⁸² A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, cit., p. 3, ha ritenuto, a tal proposito, che il progetto riservasse al Senato integrato un ruolo meramente consultivo, ed ha parlato, in altra sede (ID., *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in www.issirfa.cnr.it/3509,908.html, p. 2) di «bizzarro Senato delle autonomie e delle garanzie». Dure critiche sono state espresse anche da R. TOSI, *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 1997, n. 6, pp. 993 ss., che è arrivata a definire il progetto, con riferimento alla configurazione del Senato, «una

Ad ogni modo, anche questa volta l'esito dei lavori non fu felice: nel giugno 1998, dopo la rottura, nel corso dell'esame del progetto alla Camera, dell'accordo *bipartisan* precedentemente raggiunto, la Conferenza dei capigruppo lo ritirò dall'ordine del giorno, bloccandone, quindi, l'*iter* parlamentare.

La sua interruzione, tuttavia, non comportò l'archiviazione del tema delle riforme costituzionali e non ne travolse tutti i contenuti²⁸³, sulla spinta anche di quanto già realizzato a livello di legislazione ordinaria, in parallelo con l'avvio dei lavori della bicamerale, con la legge n. 59/97 (il c.d. "federalismo amministrativo").

Infatti, anche se sembrò sfumare, con l'arresto dell'attività della bicamerale, la prospettiva di una "grande riforma" che modificasse la Costituzione secondo un progetto organico ed onnicomprensivo, il discorso non venne abbandonato, ma proseguito con metodi diversi: nel 1999 si aprì una seconda fase in cui il nuovo Governo, presieduto proprio da D'Alema, si fece promotore di una serie di impegnativi progetti di riforma.

Il risultato maggiore fu la legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, approvata dalle due Camere a maggioranza dei due terzi in seconda deliberazione, e che ha dettato le disposizioni sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e sull'autonomia statutaria delle Regioni, modificando gli artt. 121, 122, 123 e 126 della Costituzione²⁸⁴.

Contemporaneamente, venne ripreso l'esame delle proposte di revisione costituzionale concernenti il rapporto tra Stato e autonomie. Fu promosso dal Governo un progetto di revisione del Titolo V – il progetto Amato, allora Ministro

mostruosità» (p. 1001), ritenendo, tra l'altro, che «ogni tentativo di dare dignità e senso alla presenza di rappresentanti regionali nella seconda Camera è fallito» (p. 999).

²⁸³ Si ricorda, infatti, che il progetto conteneva una serie di significative modifiche della Costituzione. Venivano anzitutto accolte alcune soluzioni proprie della forma di Stato federale, a cominciare dal capovolgimento del tradizionale criterio di riparto delle competenze legislative per materia tra Stato e Regioni (tanto che inizialmente si era previsto che la Parte II della Costituzione si intitolasse "Ordinamento federale della Repubblica", qualifica poi venuta meno dopo l'esame delle Camere). Si prevedeva poi l'attribuzione di fondamentali competenze amministrative ai Comuni e alle altre comunità locali; l'elezione popolare e diretta del Capo dello Stato; una nuova forma di governo tendente al semipresidenzialismo.

²⁸⁴ Sulla legge cost. n. 1/99 v.: A.M. POGGI, *L'autonomia statutaria delle regioni*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003, pp. 63 ss.; C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, *ivi*, pp. 77 ss.; P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 28-30, 46-57, 132-148 e 152-156; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 556-582 e 626-628; S. MANGIAMELI, *Relazione*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Edizioni, Roma, 2002, pp. 194-195.

delle riforme – recante “Ordinamento federale della Repubblica”, dichiaratamente in linea con l’intento programmatico di trasformare in senso federalista l’ordinamento dello Stato, ed in buona misura debitore proprio della riflessione e degli esiti dei lavori della Commissione bicamerale.

Tuttavia, quel disegno – che sarebbe poi sfociato nell’ampia riforma del Titolo V realizzata dalla legge cost. n. 3/2001 – escludeva completamente dal proprio orizzonte il tema della riforma del Senato, e proprio tale carenza avrebbe costituito una delle maggiori lacune di quella epocale riforma.

Capitolo V

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

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

Come in parte già anticipato, è nel corso degli anni '90 che assume particolare vivacità quel dibattito, avviatosi nel decennio precedente, avente ad oggetto la necessità di una complessiva riforma del nostro ordinamento istituzionale, con particolare riferimento alla forma di Stato, anche in conseguenza dell’affermarsi di partiti politici regionali (la Lega Nord, radicata in particolare nel Nord-Est del Paese), che facevano del federalismo – o addirittura della secessione – la loro parola d’ordine.

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

I maggiori risultati di questa nuova stagione, dopo un percorso piuttosto travagliato, sono stati raggiunti nel corso della XIII legislatura (1996-2001), durante la quale il processo di riforma in senso autonomista, dapprima sviluppatosi sul piano della legislazione ordinaria²⁸⁵, è culminato poi nella legge cost. n. 1/1999 – di portata limitata, ma per questo certo non trascurabile – e soprattutto nella legge cost. 3/2001. Tale intervento, recuperando in larga misura il lavoro prodotto nella prima parte della XIII legislatura dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, e tenendo conto di quanto auspicato dagli organismi rappresentativi degli enti territoriali, ha introdotto «le innovazioni della Carta fondamentale certamente più rilevanti e organiche dal 1948 in poi, che hanno suggellato la stagione delle riforme delle autonomie territoriali, sviluppatasi negli anni '90»²⁸⁶.

Il nuovo testo costituzionale ha introdotto tutta una serie di elementi «di discontinuità (se non di rottura) rispetto all'esperienza pregressa»²⁸⁷, delineando un

²⁸⁵ Ciò è avvenuto con la legge delega n. 59/1997 (c.d. legge Bassanini), ed i relativi decreti attuativi, rispetto ai quali si è parlato di "federalismo amministrativo a Costituzione invariata", in quanto tali provvedimenti avevano già delineato un disegno radicale di decentramento attraverso un progetto riformatore di orizzonte amplissimo, volto a realizzare un riassetto complessivo delle funzioni e delle connesse risorse, e dell'organizzazione degli apparati pubblici, indispensabile per il riammodernamento delle nostre istituzioni. Oltre che nel contenuto, il processo di riforma previsto dalla legge n. 59 è risultato fortemente innovativo anche nel metodo adottato per attuare il federalismo amministrativo, un metodo fondato sul confronto e la concertazione paritaria tra Governo centrale, Regioni ed enti locali per l'adozione delle decisioni in merito alle funzioni da conferire e alle risorse da trasferire. Fondamentale, in tal senso, è stato il ruolo delle Conferenze permanenti, ed in particolare della Conferenza unificata, indicate come sedi di tale confronto, nell'ambito delle quali raggiungere gli accordi e le intese tra i vari livelli di governo per l'adozione di quegli atti. Per alcune indicazioni sulle riforme Bassanini, cfr.: G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del Convegno, Roma, 9 gennaio 2001, Giuffrè, Milano, 2001; ID., *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Edizioni, Roma, 2002; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, XII ed., Giuffrè, Milano, 2003, pp. 555, 603-604, 611-612; G.C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, pp. 3-6; ID., *Enti locali, come cambia l'autonomia normativa*, in *Amministrazione civile*, 2002, n. 10-11, p. 16; ID., *Federalismo amministrativo e autonomie locali*, in *Europa e mezzogiorno*, Dossier di documentazione comunitaria del Fornez, 2001, n. 44, pp. 20-24; F. GAUDIERI, *Dal decentramento al federalismo*, *ivi*, pp. 96, 99-100 e 104-105.

²⁸⁶ G. BERTI e G.C. DE MARTIN, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 5.

²⁸⁷ A. D'ATENA, *Prefazione*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, II ed., 2003, p. 2.

orizzonte istituzionale alquanto diverso da quello originariamente stabilito con le norme dall'art. 114 all'art. 133 Cost., che avevano dettato una disciplina in qualche modo "deludente", e talora addirittura contraddittoria, rispetto al fondamentale art. 5 della Costituzione, così da determinare un ridimensionamento delle potenzialità contenute nel principio del policentrismo autonomistico già sancito in quella norma.

Dopo che la legge cost. n. 1/99 aveva ampliato l'oggetto e alleggerito i limiti della potestà statutaria regionale, la legge cost. n. 3/2001 ha conferito pari dignità istituzionale a tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.)²⁸⁸; ha parificato la legge statale e quella regionale, sottoponendo le due fonti ai medesimi limiti (art. 117, primo comma)²⁸⁹; ha, soprattutto, ribaltato il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, con l'elencazione delle materie a legislazione esclusiva statale (art. 117, secondo comma) e concorrente (terzo comma), e l'attribuzione alle Regioni di tutte le materie non riservate espressamente alla legge dello Stato (quarto comma), mutuando un tratto tipico degli ordinamenti propriamente federali²⁹⁰.

²⁸⁸ Sul quale si vedano le considerazioni già sviluppate nella nota 5.

²⁸⁹ Risulta fondamentale, a tal proposito, anche il venir meno dell'interesse nazionale come limite all'attività legislativa regionale. Esso, infatti, era divenuto in passato strumento di limitazione dell'autonomia delle Regioni, essendo stato per lo più interpretato in senso estensivo, legittimando invasioni di campo molteplici da parte dello Stato anche in settori tipici del legislatore regionale (sul punto v. S. MANGIAMELI, *Il federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, in www.forumcostituzionale.it, pp. 8-9). Tale elemento, d'altra parte, non può considerarsi soppresso, in virtù dell'art. 5 Cost., che proclama l'unità e l'indivisibilità della Repubblica quale principio fondamentale dell'ordinamento, e del nuovo testo dell'art. 120, secondo comma, che prevede un potere sostitutivo del Governo nazionale nei confronti della Regione e degli enti locali, da esercitare fra l'altro «quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica» della Repubblica.

²⁹⁰ L'art. 117, quarto comma, Cost., secondo cui «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato», è infatti una disposizione dal tenore analogo a quello, ad esempio, dell'art. 30 della Legge fondamentale tedesca («*Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zu lässt*»), o del X emendamento della Costituzione americana («*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people*»), od ancora dell'art. 3 della Costituzione svizzera («I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione»). Sul nuovo riparto della potestà legislativa v. G. CARPANI, *La potestà legislativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in Fornez, *Autonomia regionale e unità della Repubblica*, Quaderno n. 42, pp. 25 ss.; E. GRIGLIO, *La definizione delle materie nell'art. 117 della Costituzione*, *ivi*, pp. 83 ss.; M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, II ed., pp. 91 ss.

Inoltre, la riforma ha limitato la funzione regolamentare statale alle sole materie oggetto di competenza legislativa esclusiva (art. 117, sesto comma)²⁹¹; ha attribuito – sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – la potestà amministrativa generale al Comune, cioè al livello di governo più vicino al cittadino (art. 118)²⁹²; ha cancellato i controlli preventivi sia sulle leggi (art. 127)²⁹³ che sugli atti amministrativi (abrogando gli artt. 125, primo comma, e 130)²⁹⁴; ha previsto un’ampia autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, sul versante sia della spesa che dell’entrata (art. 119)²⁹⁵; ha riconosciuto alle Regioni un ruolo più forte nella produzione e attuazione degli atti normativi comunitari (art. 117, quinto comma), nonché la possibilità di concludere accordi internazionali (art. 117, u.c.)²⁹⁶.

È evidente, alla luce delle scelte compiute e degli istituti introdotti nell’ordinamento con la svolta compiuta nel 2001, come il legislatore costituzionale si sia ispirato al modello federale, mutuandone alcuni caratteri tipici²⁹⁷.

²⁹¹ Cfr. N. LUPO, *Le potestà regolamentari*, *ivi*, pp. 115 ss.

²⁹² Cfr. A. CELOTTO e A. SARANDREA, *Le funzioni amministrative*, *ivi*, pp. 177 ss.; F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, *ivi*, pp. 197 ss.

²⁹³ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, *ivi*, pp. 147 ss.

²⁹⁴ ID., *L’abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del governo*, *ivi*, pp. 227 ss.

²⁹⁵ Cfr. F. COVINO, *Autonomia finanziaria e solidarietà*, *ivi*, pp. 243 ss.

²⁹⁶ Cfr. T. GROPPi, *Regioni e Unione europea*, *ivi*, pp. 155 ss.; F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, *ivi*, pp. 165 ss. Si è parlato, relativamente a tali profili, del conferimento alle Regioni di «una quasi-soggettività internazionale» (S. MANGIAMELI, *Relazione*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 187).

²⁹⁷ Per dei tentativi di elaborazione di un presunto modello di Stato federale, basato sul richiamo di quegli elementi ritenuti essenziali per distinguerlo da altre forme di organizzazione del potere (Stato unitario, Stato regionale, etc.), v. tra gli altri: T. GROPPi, *Il federalismo*, Laterza, Bari, 2004, pp. 11-12 e 139; G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 210-211; M. LUCIANI, *A mo’ di conclusione: le prospettive di federalismo in Italia*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, CEDAM, Padova, 1997, pp. 215-224. Tali ricostruzioni vengono proposte senza mai eludere – ed anzi evidenziando con forza – l’inevitabile carattere meramente teorico del modello che ne scaturisce, il quale, alla luce della grande varietà di situazioni concrete, non può che risultare tendenziale e quasi ideal-tipico, utile quindi più come parametro di riferimento nell’analisi e nell’interpretazione della multiforme realtà, che come descrizione esattamente corrispondente a casi realmente esistenti. A tal proposito, per un’ampia panoramica dei molti “federalismi”, si rimanda alla stessa T. GROPPi, *Il federalismo*, cit., e, in particolare, a A.L. GRIFFITH e K. NERENBERG (a cura di), *Handbook of Federal Countries*, McGill University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2005, in cui sono trattate le esperienze di Argentina, Austria, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Brasile, Canada, Comore, Emirati Arabi Uniti, Etiopia, Germania, India, Malesia, Messico, Micronesia, Nigeria, Pakistan, Russia, St. Kitts and Nevis, Sudafrica, Spagna, Stati Uniti, Svizzera, Venezuela, Jugoslavia. Al contrario, per l’idea “pura” ed originaria di federalismo, il riferimento resta – e non potrebbe essere diversamente – il *Federalist*, il testo fondamentale e fondante del pensiero federalista, considerabile non un semplice commento alla Costituzione americana (1787), ma appunto la prima elaborazione della teoria dello Stato federale moderno, di cui proprio gli Stati Uniti costituiscono l’archetipo, avendo i Costituenti di Filadelfia “inventato” quella forma totalmente nuova di organizzazione del potere, basata su una sua

D'altra parte, però, dal complesso degli interventi posti in essere emergono alcuni tratti peculiari del modello italiano di Stato decentrato, legati in particolare alla posizione costituzionale degli enti locali. Da questo punto di vista, l'art 114, primo comma, costituisce la «carta d'identità»²⁹⁸ del nuovo sistema costituzionale delle autonomie territoriali, il cui tratto di fondo è che – a differenza dei sistemi propriamente federali, dove il livello degli enti locali ha rilievo solo come articolazione interna dello Stato membro – nel caso italiano non si assiste alla contrapposizione tra due soli livelli di governo (federale e statale) tra i quali vengono ripartite le funzioni pubbliche (legislative, amministrative e giurisdizionali).

separazione “verticale” (A. HAMILTON, T. MADISON, J. JAY, *Il federalista*, traduzione di L. Levi, Il Mulino, Bologna, 1997).

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

²⁹⁸ M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, II ed., p. 42.

L'art. 114, infatti, pone sullo stesso piano lo Stato sovrano ed una pluralità di enti autonomi, sancendone, in linea di principio, la pari dignità, che emerge anche da norme costituzionali successive, e ponendosi in continuità con lo stesso art. 5, il quale non distingue fra le diverse autonomie locali riconosciute e promosse dalla Repubblica²⁹⁹.

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

Comunque, al di là di definizioni e distinzioni in categorie inevitabilmente sempre approssimative e tendenziali, è certo che la riforma abbia determinato un'evoluzione nel senso di un forte incremento del livello di autonomia, destinato, a sua volta, a far crescere esponenzialmente la potenzialità di differenziazione del sistema³⁰⁰.

Essa ha di fatto determinato la «trasformazione di un sistema monista in quello che si potrebbe qualificare Stato arcipelago, caratterizzato da un'ottica policentrica e

²⁹⁹ Secondo F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, n. 3, pp. 841-843, lo stesso art. 5 non reggerebbe alla lettura congiunta con il nuovo Titolo V, e dovrebbe essere riletto proprio alla luce delle novità costituzionali, con particolare riferimento al primo comma dell'art. 114. Infatti, il dato strutturale che fa dei diversi livelli di governo elementi costitutivi, a pari dignità, dell'unico ordinamento repubblicano, apparirebbe di una forza decisamente maggiore rispetto alla formulazione – ormai obsoleta – relativa al “riconoscimento” ed alla “promozione” della posizione di autonomia. Una interpretazione, questa, che appare eccessiva a chi scrive, ritenendosi che il principio dell'art. 5 – fino al 2001 decisamente frustrato nelle sue potenzialità – sia stato finalmente portato alle sue naturali conseguenze, e risulti ora, dopo il superamento di quella discrasia interna alla Costituzione, in perfetta armonia con il nuovo Titolo V.

³⁰⁰ A tal proposito, va segnalato anche un altro elemento della riforma potenzialmente assai innovativo, riguardante il riconoscimento della possibilità per singole Regioni ordinarie di ottenere uno *status* peculiare, ampliando la sfera delle proprie competenze. È l'art. 116, terzo comma (su cui v. anche la nota 321), a prevedere che, in determinati ambiti materiali, ad altre Regioni oltre a quelle speciali, potranno essere attribuite, con un procedimento concertato che coinvolga tutti i livelli di governo, «forme e condizioni particolari di autonomia», prefigurando un “regionalismo ordinario differenziato”, quindi una sorta di terza categoria di Regioni accanto a quelle ordinarie e speciali (cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, II ed., pp. 55 ss.).

informata a principi e criteri (talora) “rivoluzionari”, come quello della sussidiarietà»³⁰¹.

Dunque, la legge cost. 3/2001, con una rivoluzione culturale, ancor prima che istituzionale, ha profondamente mutato il disegno originario della forma di Stato delineato dal Costituente repubblicano, ed ha rimodulato lo Stato regionale quale si era venuto concretizzando attraverso quel lungo processo iniziato nel 1970, introducendo innovazioni «di dimensioni tali da comportare l’instaurazione di un vero e proprio nuovo ordinamento»³⁰², e da imporre, pertanto, «un ripensamento complessivo dell’intero sistema dei rapporti tra gli enti territoriali»³⁰³.

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

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

L’assenza di un’organica disciplina costituzionale dei raccordi – già valutata in modo fortemente negativo in relazione al vecchio Titolo V, quindi nell’ambito del così diverso assetto istituzionale precedente – diviene, ora, ancor più grave

³⁰¹ G.C. DE MARTIN, *Introduzione. Quali autonomie e quale unità della Repubblica*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., p. 16.

³⁰² F. PIZZETTI, *Intervento*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 245.

³⁰³ A. D’ATENA, *Intervento*, *ivi*, p. 303.

all'interno del nuovo ordinamento, le cui caratteristiche ne hanno senza dubbio acuito la necessità, rendendo assolutamente imprescindibili strumenti capaci di realizzare più intense ed efficaci forme di collaborazione tra lo Stato e le autonomie territoriali così ampiamente valorizzate.

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

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

Tale istanza è stata fatta propria dalla gran parte della dottrina, che ha individuato nella mancata riforma del bicameralismo in senso territoriale, al fine di garantire una efficace integrazione politica a livello legislativo, «la più vistosa ed ingiustificata lacuna della riforma del Titolo V»³⁰⁴.

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

Nell'attuale fase (successiva al 2001), infatti, pur continuando a ritenersi – in continuità con i decenni precedenti – che «la priorità delle priorità»³⁰⁵, l'obiettivo minimo irrinunciabile, sia il superamento della parità funzionale tra le due Camere, con particolare riferimento al rapporto fiduciario con il Governo, tale istanza si è definitivamente ed inestricabilmente intrecciata con la questione dell'assorbimento entro il circuito parlamentare della rappresentanza territoriale, anche perché soddisfare la seconda esigenza comporterebbe, verosimilmente, il contestuale

³⁰⁴ L. ANTONINI, *Brevi note sul progetto di una seconda Camera territoriale: soluzioni di compromesso per evitare il "suicidio" dei senatori*, in www.federalismi.it, 26 giugno 2003, p. 1.

³⁰⁵ C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.carlofusaro.it, 06/02/2008, p. 20.

raggiungimento altresì del primo obiettivo, senza peraltro che ciò provochi il venir meno delle ragioni e delle garanzie alla base della scelta del bicameralismo³⁰⁶.

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

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

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

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

Si riteneva, infatti, che la regionalizzazione di uno dei due rami del Parlamento, affinché non risultasse priva di rilievo, dovesse essere inevitabilmente preceduta da più ampie modifiche del sistema istituzionale complessivo e, in particolare, si dovesse inquadrare in una visione di profonda trasformazione della forma di Stato e del ruolo delle Regioni, a pena di tradursi in un depotenziamento della legittimazione stessa e in una sostanziale marginalizzazione della seconda Camera, che sarebbe rimasta costretta nei limiti angusti delle competenze regionali³⁰⁷.

³⁰⁶ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2003, n. 3, p. 119, secondo il quale «sotto un aspetto diverso, le camere territoriali possono assolvere anche a quel compito di riflessione, di perfezionamento politico e tecnico, ed eventualmente a quella missione di temperamento (...) o addirittura di conservazione, che stanno tra le origini e le ragioni del bicameralismo come fenomeno più generale: la natura "procedimentale" del bicameralismo (...) non verrebbe meno nel caso di una camera a struttura territoriale».

³⁰⁷ Cfr., tra gli altri, F. PIZZETTI, *Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi*, in *Le Regioni*, 1984, n. 2, pp. 246 e 251.

A ciò si collegava anche un'altra obiezione, relativa all'ipotesi dell'elezione indiretta, che – al di là delle molte varianti possibili – dovrebbe caratterizzare una Camera che voglia davvero “provare” ad essere territoriale e non politica (v. *amplus infra*, cap. VI, § 1.2). Proprio in virtù dei rilievi sopra esposti, si riteneva che la rappresentatività di un Senato composto da membri di secondo grado sarebbe risultata sminuita, e l'organo sostanzialmente delegittimato, così da perdere prestigio rispetto alla Camera dei deputati eletta a suffragio universale e diretto, salvo, appunto, che la sua istituzione si fosse inserita in un processo di riforma dello Stato di carattere generale, tale da avvicinare l'Italia ai modelli federali³⁰⁸.

Questi argomenti non sono oggi più sostenibili, proprio in quanto tutto ciò che essi prospettavano è, nel frattempo, effettivamente avvenuto, e lo dimostra il fatto che non è più ritenuta, come in passato, una «forzatura»³⁰⁹ l'assimilazione dell'articolazione dello Stato italiano a quella di uno Stato federale.

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

Anzitutto, come già in qualche modo emerso implicitamente dalle considerazioni fin qui sviluppate, è il dato comparato a suggerire una trasformazione del Parlamento nel senso indicato, dal momento che tutti gli Stati federali – e, ribadiamo, l'accostamento a tale modello non è più affatto improprio dopo la riforma del Titolo V – prevedono, oltre ad un riparto “verticale” delle competenze, anche la presenza, accanto ad una Camera politica, rappresentativa dell'intera comunità nazionale, di una seconda Camera che si giustifica per il collegamento con gli enti costitutivi della federazione, i quali attraverso di essa esprimono anche i propri interessi particolari e possono prendere parte all'esercizio delle funzioni centrali³¹⁰.

³⁰⁸ *Ivi*, pp. 247-248.

³⁰⁹ G. NIZZERO, *Riforma del Parlamento e Senato delle regioni*, in *Regione e governo locale*, 1989, n. 5-6, p. 40.

³¹⁰ Per alcune considerazioni sui due tipi di rappresentanza – politica e territoriale – in ambito parlamentare, si veda F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, n. 4, pp. 1003 ss. L'autore afferma, tra l'altro, che «una Camera delle autonomie (...) non dovrebbe rappresentare i cittadini in ragione delle loro idee politiche», cioè «in quanto componenti di una parte politica del paese, bensì in quanto componenti di una parte territoriale del paese stesso».

La dottrina tende, pertanto, a considerare una seconda Camera di questo tipo un carattere essenziale, qualificante ed imprescindibile della forma di Stato federale³¹¹, ritenendola peraltro un elemento coerente altresì con lo Stato regionale e, più in generale, con tutti quegli ordinamenti che mirino ad una propria configurazione basata su un ampio decentramento, quindi su un ruolo di primo piano degli enti periferici.

Ciò è dimostrato dalla circostanza che anche in altri Paesi in cui vi è stato, o è in corso, un mutamento della forma di Stato in senso tendenzialmente federale – Spagna³¹², Belgio³¹³, Gran Bretagna³¹⁴ – ed in cui la presenza degli enti territoriali in

³¹¹ Cfr. T. GROPPi, *Il federalismo*, cit., p. 122; T.E. FROSINI, *Federalismo e bicameralismo*, in www.federalismi.it, 2 dicembre 2003, p. 1; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Bari, 2006, pp. 97-98; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, VI ed., Vol. I, CEDAM, Padova, 2004, p. 406; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, n. 2, p. 220, secondo il quale quello federale è «l'unico tipo di Stato nel quale il bicameralismo sembra essere (...) necessario per definizione», proprio al fine di dare rappresentanza agli Stati membri; R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, n. 5, pp. 1365 ss., dalla cui analisi emerge come l'esistenza di una seconda Camera espressa dagli Stati membri sia un carattere genetico degli Stati federali, legato cioè alle dinamiche stesse della loro formazione; G. IOVINELLA, *Il sistema delle Conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia. Note sui raccordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, in *Nuova rassegna*, 2005, n. 5, p. 541, secondo cui tale elemento costituirebbe addirittura «la caratteristica fondamentale dell'ordinamento costituzionale degli Stati federali» (corsivo aggiunto); C. DECARO, *I bicameralismi nell'Unione europea*, in Id. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008, p. 14, secondo la quale «lo spirito stesso del federalismo non avrebbe ragion d'essere e risulterebbe snaturato e contraddittorio, qualora il sistema fosse privo di una Camera di rappresentanza dei partners statuali che entrano a formare lo Stato composito paritariamente, o almeno in forma equilibrata, sì da evitare macroscopiche sperequazioni rappresentative e, pertanto, anche scompensi di carattere politico che deteriorino la convivenza federativa». Va segnalato che dottrina altrettanto autorevole – sia pur minoritaria – ritiene, al contrario, che non vi sia un legame naturale e biunivoco tra Stati federali e seconde Camere territoriali. In tal senso: M. LUCIANI, *A mo' di conclusione: le prospettive di federalismo in Italia*, cit., p. 223; B. CARAVITA DI TORITTO, *Federalismo, federalismi, Stato federale*, in www.federalismi.it, 17 novembre 2005, p. 10, che ritiene che «la presenza di una seconda Camera rappresentativa delle istanze substatuali sia elemento solo tendenziale, ma non costitutivo degli Stati federali», concetto ribadito anche in altra sede (ID., *Le sedi della concertazione*, *ivi*, 29 novembre 2006, p. 2), dove l'autore afferma che «la costruzione di un Senato federale non è condizione né necessaria, né sufficiente per il buon funzionamento del modello federale»; R.L. WATTS, *Federal second chambers compared*, *ivi*, p. 2, secondo il quale anche se la maggior parte delle federazioni hanno un bicameralismo di questo tipo, poiché ne esistono alcune – Emirati Arabi Uniti, Venezuela, Comore, Micronesia, Saint Kitts e Nevis, nonché il Pakistan prima della secessione del Bangladesh – con Parlamenti unicamerali, «it is inappropriate to regard a bicameral federal legislature as a definitive characteristic of federations».

³¹² Sul tema della riforma del Senato spagnolo v.: S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., pp. 90-91; C.L. KUSTERMAN, *Il Senato spagnolo, camera di rappresentanza territoriale di uno Stato regionale-autonomistico prefederale. Spunti per la riforma del bicameralismo italiano*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, p. 260; F. PALERMO, *La riforma degli «altri Senati». I casi di Germania e Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 3, pp. 561 ss.; J.M. CASTELLÁ ANDREU, *The Spanish Senate after 28 years of*

Parlamento è debole o nulla, la trasformazione della seconda Camera in una vera e propria Camera federale è rivendicata con forza, essendo da molti considerato il passo decisivo per portare a compimento quei processi.

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

I fondamentali principi del nuovo Titolo V rendono indispensabile una sede istituzionale – e la conclusione cui si è giunti nel capitolo III è che le Conferenze non risultano intrinsecamente idonee a tal fine – nella quale le decisioni più importanti per il sistema nel suo complesso vengano assunte assieme da Stato e autonomie, attraverso una effettiva partecipazione di queste ultime al procedimento legislativo, come del resto da esse stesse richiesto con forza, alla luce delle serie difficoltà che da sempre caratterizzano il “dialogo” con il Parlamento³¹⁵.

constitutional experience. Proposado for reform, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 859 ss.

³¹³ Sul tema della riforma del Senato belga v.: S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., pp. 80 ss.; T. GROPPi, *Il federalismo*, cit., pp. 31-32; C. LOMBARDI, *La seconda Camera nel Belgio federale*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, pp. 212 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Il Senato in Belgio e Francia*, in www.devolutionclub.it; F. DELPÉRÉE, *The Belgian Senate*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp. 697 ss.

³¹⁴ Sulla riforma della *House of Lords* v. in particolare A. TORRE, In praise of the House of Lords. *Riflessioni sulle prospettive di riforma della seconda Camera britannica*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., pp. 43 ss., che ripercorre il lungo dibattito sul tema, fino all’approvazione della mozione parlamentare del 2007. Nella stessa pubblicazione si vedano anche i contributi di: E. GIANFRANCESCO, *La riforma della House of Lords: uno stretto sentiero tra molteplici paradossi costituzionali*, pp. 149 ss.; R. FERRARI ZUMBINI, *La difficoltà del cambiamento*, pp. 160-161, che esprime un forte pessimismo sulla realizzazione della riforma; G. RIZZONI, *La House of Lords dal premoderno al postmoderno: quali indicazioni per il bicameralismo italiano?*, pp. 163 ss. Si rinvia, inoltre, anche a P. BERNO, *Il sistema britannico: le autonomie locali in Parlamento*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, pp. 267 ss., e a M. RUSSELL, *The British House of Lords: a tale of adaptation and resilience*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp. 65 ss. Più in generale, sulla profonda evoluzione dell’ordinamento britannico nell’ultimo decennio, attraverso il processo di *devolution*, v. C. DECARO (a cura di), *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, Luiss University Press, Roma, 2005.

³¹⁵ Cfr. N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento: la mancata adozione di metodi della legislazione adeguati alle esigenze delle autonomie (e le sue conseguenze nefaste sull’attuazione del Titolo V Cost.)*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli, Roma, 2009, pp. 98-100, il quale sottolinea come «i regolamenti parlamentari del 1971, ancorché concepiti pressoché in contemporanea con l’attuazione delle Regioni a statuto ordinario – o forse proprio per questo, essendo stati stesi quando l’esperienza regionale non era ancora praticata sull’intero territorio nazionale – non prevedono specifici momenti di coinvolgimento diretto e obbligatorio delle autonomie regionali (e tanto meno delle altre autonomie territoriali), né all’interno

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

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

Alla carenza si è faticosamente cercato di sopperire con strumenti alternativi, come la “Cabina di regia”³¹⁶ e il protocollo d'intesa del 2002³¹⁷, che, anche in virtù di contingenze politiche, hanno prodotto risultati decisamente deludenti proprio dal punto di vista operativo, disattendendo gli iniziali incoraggianti propositi.

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

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

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

³¹⁶ La “Cabina di regia” è stata istituita – rimandandone la formalizzazione ad un successivo d.P.C.M. che avrebbe dovuto trasformarla in Osservatorio permanente per l'attuazione del Titolo V – dall'accordo adottato in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni il 29 novembre 2001, proprio al fine di cercare di creare un clima di condivisione attorno all'attuazione del nuovo Titolo V, attraverso la sistematica discussione dei temi ad esso relativi, ed il monitoraggio sulla legislazione vigente e su quella *in itinere* di iniziativa governativa, per formulare congiuntamente eventuali modifiche. Dopo aver svolto una costante attività di dialogo, nell'aprile 2002 ha cessato di funzionare.

³¹⁷ Il protocollo di intesa sottoscritto nel maggio 2002 tra Stato, Regioni ed enti locali nell'ambito della Conferenza unificata, sanciva l'impegno a che gli atti attuativi della riforma dovessero essere frutto di una effettiva condivisione da parte di tutti i livelli di governo. Quanto stabilito è rimasto però totalmente sulla carta, visto che non si è mai dato vita ad una sede di concertazione, venendo a mancare una volontà politica unitaria, ed emergendo piuttosto, da parte della nuova maggioranza di governo, la prospettiva di realizzare una nuova ed ancor più ampia riforma costituzionale (v. G.C. DE MARTIN, *Il problema dello sviluppo dell'autonomia nella Repubblica*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), *Il «gioco» della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, Donzelli, Roma, 2007, p. 85).

competenza legislativa per materia così ontologicamente incerto»³¹⁸, definendolo in modo più chiaro e flessibilizzando il principio di rigida separazione.

Molte sono infatti le aree di incerta attribuzione, anzitutto con riferimento a quelle materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.) aventi carattere “trasversale”, che si prestano, cioè, a tagliare tutte le materie, investendo così anche quelle di competenza delle Regioni. È il caso, tra le altre, della “tutela della concorrenza” (lett. e), della “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (lett. s), della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (lett. m). Più che di vere e proprie materie, si tratta di finalità, di valori da tutelare, che hanno l’intrinseca attitudine ad invadere ambiti regionali, con il conseguente rischio di ledere le competenze della Regione³¹⁹.

A ciò si aggiunga, poi, quel modello di competenza ripartita fondato sulla distinzione tra normativa di principio, riservata allo Stato, e normativa di dettaglio, propria della Regione (art. 117, terzo comma), che è oggettivamente problematico e presenta notevoli limiti. La distinzione tra principio e dettaglio non è, infatti, una distinzione netta, e diventa estremamente difficile definire un confine chiaro, con il conseguente rischio, quindi, di invasività della legislazione statale, come ha già dimostrato la prassi del regionalismo italiano anteriore alla riforma del Titolo V, che ha visto l’autonomia legislativa regionale compressa dalle concrete scelte del Parlamento nazionale³²⁰.

³¹⁸ G. CARPANI, *Introduzione*, in Formez, *op. cit.*, p. 21.

³¹⁹ Si vedano alcune pronunce della Corte costituzionale, tra cui le sentt. nn. 282 e 407/2002.

³²⁰ Per la verità, la forte limitazione della potestà legislativa regionale è derivata in passato non solo dall’incerta delimitazione delle materie, ma da una molteplicità di fattori, tra cui i numerosissimi vincoli imposti al legislatore regionale: si pensi, in particolare all’interesse nazionale (v. nota 289), che una giurisprudenza costituzionale spesso «matrigna» (C. DECARO, *Parlamenti e devolution tra Italia e Gran Bretagna: una introduzione*, in Id. (a cura di), *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, cit., p. 6) ha utilizzato come titolo giustificativo di interventi statali di dettaglio nelle materie regionali; questi interventi, insieme alla riserva statale per i rapporti internazionali e comunitari estesa alle materie di competenza regionale (afferzata dalla legislazione statale e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale), hanno portato alla espropriazione di interi settori di competenza delle Regioni; a tali elementi si aggiunga, poi, anche il carattere preventivo e puntuale dei controlli statali sull’attività legislativa regionale che, sommandosi con i ritardi accumulati dalla Corte costituzionale, ha paralizzato per anni le leggi regionali oggetto di ricorso governativo. Già nelle prime ipotesi di regionalizzazione di uno dei due rami del Parlamento, elaborate in dottrina nel corso degli anni ’70 e primi anni ’80, una delle principali ragioni a sostegno di tale obiettivo era proprio quella di «contenere i fenomeni di invadenza del legislatore nazionale che, invece di stabilire *principi fondamentali*», aveva «sopraffatto i legislatori regionali con leggi minute, scoordinate, paralizzanti» (A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 1981, n. 3, p. 55). Ancor più dure ed incisive le parole di N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, Giuffrè, Milano, 1975, che riteneva «imprescindibilmente essenziale» la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni, tra l’altro

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

Ciò ha fatto sì che la Corte costituzionale impropriamente assumesse – suo malgrado – un ruolo di primo piano nel guidare l'applicazione e la concretizzazione della riforma, per di più costretta, proprio a causa dei vistosi limiti del dato normativo, a risolvere molte controversie costituzionali attraverso una giurisprudenza particolarmente creativa³²¹, come emerso soprattutto nella già ricordata sent. n. 303/2003, con la quale si è data una lettura flessibile del sistema del riparto delle competenze, sicuramente in revisione del disposto costituzionale³²².

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

Oltre al problema “qualitativo” del carattere inappropriato del soggetto chiamato a guidare l'attuazione della riforma, tale circostanza ha ovviamente anche

proprio per assicurare «la partecipazione istituzionalizzata delle Regioni alla elaborazione ed alla determinazione (...) della legislazione in tutta la “materia regionale”, al fine di evitare che, sotto l'usbergo della salvaguardia dell'“interesse nazionale”, le Regioni (fossero) sostanzialmente “spogliate”, “espropriate” o “scorporate” (...) delle proprie competenze» (pp. 66-67), anche a causa dell'«atteggiamento “antiregionalista” della Corte costituzionale», dell'«inerzia del Parlamento» e della «carezza del controllo del Presidente della Repubblica sui decreti in materia regionale» (pp. 20-21).

³²¹ Cfr. la conferenza stampa del Presidente della Corte Gustavo Zagrebelsky, tenutasi il 2 aprile 2004 (consultabile in www.cortecostituzionale.it), in cui si afferma che la Corte «è stata chiamata a una funzione di supplenza non richiesta e non gradita per la quale la Consulta non dispone di strumenti necessari», non essendo «un organo legislativo».

³²² Sulla sent. 303 si rimanda al cap. II. Altro esempio di questa giurisprudenza particolarmente innovativa con riferimento al riparto per materie di cui all'art. 117 Cost., può essere fornito dall'interpretazione del quarto comma della norma, di cui è stato decisamente ridimensionato il dato testuale, ritenendosi che la ricostruzione delle materie innominate non fosse effettuabile a priori. Nella sentenza n. 370/2003 la Corte ha infatti affermato «l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione». In tal modo, con riferimento all'operatività della clausola di residualità, la Corte ha respinto l'assunto per cui è automaticamente regionale ogni ambito materiale non enumerato, affermando, dunque, la non esaustività dei due elenchi di materie. Così, la disciplina di molti settori (urbanistica, lavori pubblici, asili nido, sistema tributario degli enti locali...) assenti da entrambi, non rientra nella potestà residuale regionale, in quanto possono essere rinvenuti dei titoli di competenza che la riconducono alla potestà legislativa esclusiva dello Stato o a quella concorrente.

significato il sorgere di un contenzioso quantitativamente molto ingente tra Stato e Regioni dopo il 2001 – a dimostrazione, tra l’altro, dei già rilevati limiti del sistema delle Conferenze sotto questo profilo (cap. III, § 6) – con tutti i problemi di complessiva funzionalità del sistema che ne sono derivati³²³.

Ferma restando la necessità di una risistemazione ed una chiarificazione delle competenze che riduca le ambiguità attualmente presenti³²⁴, una Camera territoriale, dunque, permettendo alle autonomie di tutelarsi dai rischi di una legislazione centrale invasiva delle loro sfere di competenza, grazie alla tendenziale eliminazione *ab origine* di contrasti tra centro e periferia, mediati *ex ante* in tale sede politica, eviterebbe la loro sistematica giurisdizionalizzazione di fronte all’organo di giustizia costituzionale, avendo, come ulteriore effetto virtuoso, quello di contrastare tale cospicuo contenzioso.

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

Per quanto riguarda il primo, effettivamente, dopo la riforma del Titolo V, i tempi sembrano ormai maturi per soddisfare l’esigenza delle Regioni di prendere parte ai processi di modifica della Costituzione, ritenendosi del tutto insufficienti e non coerenti con i caratteri assunti dalla forma di Stato, i due, limitati, strumenti di

³²³ Parla di «meccanismi di raffreddamento e di concertazione che in Italia» – a differenza che in altri sistemi – «o non ci sono o non funzionano adeguatamente», L. VANDELLI, *I luoghi e gli strumenti di raccordo interistituzionale*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), *op. cit.*, p. 69, il quale sottolinea che, in realtà, l’eccesso di conflittualità ha da sempre caratterizzato il nostro ordinamento, e non è, quindi, un dato derivante esclusivamente dalla riforma del 2001. Inoltre, può anche riscontrarsi un’inversione di tendenza nel 2007 rispetto agli anni precedenti, evidenziata nella conferenza stampa del 14 febbraio 2008 (reperibile in www.cortecostituzionale.it) del Presidente della Corte Franco Bile, il quale ha osservato che la notevole diminuzione dei ricorsi «conferma (...) che – dopo il prevedibile disorientamento seguito ad una riforma radicale come quella del Titolo V (...) – tanto lo Stato quanto le Regioni e le Province autonome si sono progressivamente adeguate ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare al canone della leale collaborazione».

³²⁴ Infatti, oltre ai rilievi già messi in luce, e di cui si è occupata la Corte costituzionale, non può non rilevarsi, guardando ai due elenchi, anche il fatto che una certa approssimazione ha presieduto all’individuazione delle “voci” mediante cui sono identificati gli ambiti di competenza, come testimoniato sia da alcuni “buchi” nelle competenze statali, sia da altre evidenti sviste di segno opposto, tra cui la presenza in entrambi i cataloghi di oggetti in tutto o in parte sovrapponibili (si pensi, solo per fare un esempio, alla “tutela dei beni culturali”, competenza esclusiva statale, e alla loro “valorizzazione”, competenza concorrente).

partecipazione previsti dagli artt. 121 e 138 Cost., cioè l’iniziativa legislativa regionale e la possibilità di richiesta di *referendum* confermativo, da parte di cinque Consigli regionali, laddove l’emendamento non sia stato approvato dalle Camere con la maggioranza dei due terzi (v. cap. I)³²⁵.

Si tratterebbe di colmare, dunque, una ulteriore lacuna della riforma, che tende a determinare una posizione di disparità delle Regioni rispetto allo Stato, attraverso l’introduzione di uno degli elementi tipici del federalismo e degli Stati ritenuti propriamente federali³²⁶.

La partecipazione degli Stati membri alla revisione della Costituzione federale può esercitarsi direttamente, attraverso la ratifica da parte di un certo numero di entità territoriali, con tutta una serie di possibili varianti³²⁷, e/o indirettamente, proprio tramite l’approvazione della seconda Camera³²⁸, modalità che potrebbe, per l’appunto, essere introdotta anche nel nostro ordinamento.

³²⁵ Alcune forme di partecipazione in qualche modo più significative sono state introdotte rispettivamente dalla legge cost. n. 2/2001, per le Regioni a statuto speciale, e dalla stessa legge cost. n. 3/2001, per le Regioni ordinarie. La prima ha modificato il procedimento di revisione degli statuti speciali, derogando all’art. 138 Cost., cosicché ora il Consiglio regionale deve esprimere, entro due mesi dalla trasmissione, il proprio parere sul progetto di legge costituzionale di modificazione dello statuto, di iniziativa governativa o parlamentare. Inoltre, le modificazioni approvate non sono sottoposte a *referendum* nazionale. La seconda, come già ricordato (v. nota 300), ha previsto (art. 116, terzo comma, Cost.), che alle Regioni ordinarie potranno essere attribuite nuove competenze legislative in determinate materie (tutte quelle concorrenti e alcune di quelle riservate allo Stato), attraverso un’iniziativa assunta dalla stessa Regione, sentiti gli enti locali, per una legge che dovrà essere «approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un’intesa tra lo Stato e la Regione interessata». Viene quindi introdotta una potenziale deroga al riparto delle competenze fissato dall’art. 117 Cost., attraverso un procedimento in cui spicca la presenza regionale.

³²⁶ Sul tema v. T. GROPPI, *La revisione costituzionale negli Stati decentrati tra pluralismo territoriale e aterritoriale*, in *Le Regioni*, 2002, n. 5, pp. 1045 ss. Questo carattere proprio degli Stati federali si collega alla genesi stessa di quel tipo di ordinamento e al relativo “patto” fondativo, il quale, nel porre le basi di un sistema in cui la sovranità è ripartita tra Stato centrale e Stati membri, stabilisce che i due ordini di poteri, costituzionalmente garantiti, coesistono in condizioni di equilibrio e reciprocità, senza che l’uno possa agire unilateralmente sull’altro: né le singole entità territoriali, né la federazione da esse costituita rinunciando ad una quota della loro sovranità, possono apportare modifiche al *foedus* senza il consenso dell’altra parte.

³²⁷ Generalmente, tale partecipazione diretta si sostanzia nel voto sull’emendamento costituzionale da parte degli organi legislativi degli Stati membri, anche se in alcuni ordinamenti (come Australia e Svizzera) a pronunciarsi sono le popolazioni degli Stati, attraverso *referendum*. Varia, inoltre, nei vari sistemi, la maggioranza richiesta. Particolarmente alta è quella necessaria negli Stati Uniti, dove l’art. V Cost. – oltre a conferire, come in tutta l’attività legislativa nel suo complesso, una posizione di perfetta parità alle due Camere, che devono entrambe approvare la proposta di emendamento con la maggioranza dei due terzi dei componenti – prevede la successiva approvazione da parte dei tre quarti dei Parlamenti statali (oggi 38 su 50). Interessante, poi, il caso canadese, dove oltre alla necessaria approvazione da parte dei due terzi delle Province, si richiede altresì che esse rappresentino il 50 per cento della popolazione.

³²⁸ L’incidenza della partecipazione dipenderà, in questo caso, dalla composizione e dalle modalità di designazione dei componenti della seconda Camera, cioè dal carattere territoriale più o

L'altro tassello mancante, che la configurazione territoriale di uno dei due rami del Parlamento potrebbe portare ad inserire nel complesso mosaico costituzionale, come si diceva, è quello relativo alla composizione della Corte costituzionale, la cui integrale derivazione dai poteri dello Stato³²⁹ non sembra più compatibile con un sistema profondamente diverso da quello disegnato dai padri costituenti.

Già a seguito dell'attuazione dell'ordinamento regionale, ed ancor più ora, dopo le modifiche in senso "federalista" del Titolo V della Costituzione, il ruolo "arbitrale" sempre più importante e delicato che la Corte è chiamata a svolgere nei conflitti tra Stato e Regioni, consiglierebbe – accanto ad altri imprescindibili interventi, relativi, in particolare, all'accesso ad essa³³⁰ – di adeguarne l'assetto, in

meno effettivo della stessa. Diverse sono le maggioranze richieste nei vari ordinamenti, che comunque risultano sempre superiori alla maggioranza semplice. Nel caso tedesco, ad esempio, per le leggi di modifica del *Grundgesetz*, *Bundestag* e *Bundesrat* si trovano in una posizione di perfetta parità, e l'art. 79 GG richiede che il progetto di revisione costituzionale venga approvato in entrambi gli organi con la maggioranza qualificata dei due terzi dei voti. Interessante il caso austriaco, dove la partecipazione dei *Länder*, tramite il *Bundesrat*, risulta più "debole", in quanto concerne soltanto gli emendamenti relativi all'assetto federale dello Stato, cioè riguarda sostanzialmente solo il riparto delle sfere di competenze tra centro e periferia.

³²⁹ Si ricorda che dei quindici giudici costituzionali, cinque sono eletti dal Parlamento in seduta comune, cinque sono nominati dal Capo dello Stato, e cinque sono espressione delle supreme magistrature, ordinaria ed amministrativa. Secondo N. ZANON, *La riforma della Corte Costituzionale*, in P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 116, tale configurazione, che permetteva di riunire «le tre anime tradizionali della giustizia costituzionale: quella "politica", quella "istituzionale" e quella "tecnico-giuridica"», rispecchiava ed era conforme al clima culturale e giuridico originario, che, in un quadro caratterizzato da scarso pluralismo territoriale, vedeva il ruolo dell'organo per lo più legato alla necessità di assicurare la rigidità ed il primato della nuova Costituzione, cosicché la competenza più importante affidata al giudice costituzionale non poteva che essere il controllo di costituzionalità delle leggi.

³³⁰ Il riferimento è alla questione della disparità tra Stato e Regioni, da una parte, ed enti locali, dall'altra, proprio riguardo l'impossibilità di accesso diretto alla Corte costituzionale per questi ultimi, un fattore a causa del quale, nonostante l'esplicita configurazione parivalente di tutti i soggetti istituzionali costitutivi della Repubblica, alle autonomie comunali e provinciali non sono date garanzie in ordine al rispetto delle sfere di competenza costituzionalmente riconosciute. Gli enti locali non possono fare altro che tutelarsi in via indiretta, come prevede la legge n. 131/2003, affidandosi o alla condivisione delle proprie ragioni da parte dello Stato che, qualora ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può impugnarla davanti alla Corte costituzionale anche su proposta – non vincolante, configurandosi come mera sollecitazione *in toto* rimessa alla valutazione del Governo – della Conferenza Stato-Città e autonomie locali (art. 9, primo comma), oppure, viceversa, all'intesa con la Regione, che può impugnare una legge dello Stato anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali (art. 9, secondo comma). Si tratta di meccanismi complessi, che, date le pesanti limitazioni previste, non offrono reali garanzie, e rendono, inoltre, gli enti locali tributari ora dello Stato, ora delle Regioni, limitandone decisamente l'autonomia, non valorizzandone la pariteticità proclamata nel nuovo testo costituzionale, e non garantendone il pieno sviluppo istituzionale. Sembra, dunque, indispensabile, anche per conformarsi all'art. 11 della Carta europea dell'autonomia locale, che sancisce proprio il diritto di ricorso giurisdizionale per le collettività locali, prevedere in modo esplicito in Costituzione la possibilità di accesso al giudice costituzionale anche da parte degli enti locali, come già avvenuto in altri ordinamenti europei caratterizzati da un assetto policentrico. Sul tema cfr. in particolare G.C. DE MARTIN, *Autonomie locali e garanzie costituzionali: l'accesso alla*

modo equilibrato e ragionevole, ai nuovi, paritari rapporti centro-periferia, con l'ingresso nell'organo «anche di sensibilità non distanti dallo spirito regionalista/federalista»³³¹, senza che ciò ne comporti un'alterazione della fisionomia tale da sminuirne il ruolo e l'autorevolezza.

Si tratterebbe, quindi, di stabilire una connessione istituzionale tra l'organo supremo di giustizia costituzionale e le Regioni, esprimendo anche in tal modo il venir meno della posizione gerarchicamente differenziata di queste ultime rispetto allo Stato, e conferendo maggior «forza al principio di articolazione territoriale proprio dell'ordinamento che i giudici sono chiamati ad interpretare, accrescendo in essi la sensibilità e la conoscenza dei problemi dell'articolazione autonomistica dello Stato»³³².

Il problema che si pone è quello del “come” raggiungere questo obiettivo. A tal proposito, suscitano fortissime perplessità le ipotesi di nomina di una quota dei giudici costituzionali direttamente da parte delle Regioni, in quanto si andrebbe così ad affidare ai giudici stessi una sorta di impropria rappresentanza degli interessi dei soggetti che li hanno nominati, con il rischio di compromettere l'indipendenza di ogni singolo giudice e l'autorevolezza ed il ruolo “terzo” e di garanzia della Corte nel suo complesso³³³, nonché il legame al principio dell'unità dell'ordinamento, di cui la Corte è custode³³⁴.

Corte, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, spec. pp. 3-6; ID., *Il problema dello sviluppo dell'autonomia nella Repubblica*, cit., pp. 83-84; V. ANTONELLI, *L'unità della Repubblica nelle decisioni del Giudice costituzionale*, in *Formez*, op. cit., pp. 78-79. Perplessità sono, invece, mostrate da B. CARAVITA DI TORITTO, *Autonomie e sovranità popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), op. cit., p. 24, e da S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2005, p. 256, che esprimono la preoccupazione che, riconoscendo a più di 8000 Comuni e a più di 100 Province la legittimazione ad impugnare le leggi statali e regionali davanti alla Corte, si rischi «di produrre un'ondata di questioni, di non altissimo profilo costituzionale ma di forte incidenza politica, che ingolferebbe il giudice costituzionale e ne ridurrebbe drasticamente l'efficienza, svalutandone il prestigio». Ma, sul punto, si veda ancora G.C. DE MARTIN, *Autonomie locali e garanzie costituzionali*, cit., pp. 5-6, che, nel guardare anche alla disciplina spagnola come riferimento per creare dei “filtri” che regolino l'accesso alla Corte, proprio per evitare l'eccessiva proliferazione di ricorsi proposti da singoli enti, ipotizza un meccanismo per cui i ricorsi promossi dagli enti locali vengano preventivamente vagliati e legittimati da organi quali la Conferenza Stato-Città e autonomie locali o i Consigli regionali delle autonomie locali.

³³¹ N. ZANON, *La riforma della Corte Costituzionale*, cit., p. 117.

³³² U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., p. 130.

³³³ Cfr. R. BIN, *Corte costituzionale, Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2001, n. 4, pp. 603-604, e N. ZANON, *La riforma della Corte Costituzionale*, cit., pp. 123-124.

³³⁴ U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., p. 130.

Pertanto, l'adeguamento della composizione della Corte al pluralismo istituzionale, affinché non ne pregiudichi i caratteri fondamentali, non potrà che passare attraverso organi che, quale che sia la loro struttura, siano portatori di una missione unitaria.

In tal senso, proprio la presenza di un Senato federale, chiamato a nominarne una quota, sembrerebbe consentire una soluzione equilibrata³³⁵, nonché conforme a quei consolidati modelli stranieri – a dire il vero una minoranza – in cui le entità territoriali possono incidere sulla nomina dei componenti del giudice dei rapporti federali attraverso l'intervento delle seconde Camere territoriali nel procedimento³³⁶.

Da tutto quanto detto emerge chiaramente che la profonda valorizzazione dell'autonomia necessita di una presenza degli enti periferici in sede parlamentare, in modo tale che la periferia istituzionale, piuttosto che essere ammessa ad intervenire dall'esterno, partecipi dall'interno (attraverso, appunto, una Camera delle autonomie, o Camera delle Regioni, o Senato federale, etc.) alle decisioni del potere centrale, in particolare alle scelte legislative che incidono sull'assetto dei governi territoriali e sui

³³⁵ Una ipotesi più articolata è prefigurata da S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, p. 256, secondo i quali, per «risolvere ad un tempo il problema di preservare la “neutralità” della Corte con la sua efficienza, la soluzione possibile sarebbe quella di istituire, in seno alla Corte, una sezione, o un tribunale di primo grado per le controversie “federali”, formato in modo paritetico da giudici “statali” e giudici “regionali”, salvo la possibilità di appello alla Corte quando siano in questione diritti fondamentali».

³³⁶ Laddove prevista, tale partecipazione avviene con modalità diverse. In alcuni ordinamenti, infatti, essa è effettiva, in quanto la seconda Camera nomina una quota dei giudici. È il caso, ad esempio, della Germania, dove il *Bundesrat* elegge la metà dei giudici del Tribunale costituzionale federale, che per l'altra metà sono eletti dal *Bundestag* (art. 94, I), ed altresì dell'Austria, dove il *Bundesrat* designa tre giudici costituzionali ed un supplente (su un totale di sedici giudici e sei supplenti). In altri sistemi, anche autenticamente federali, tale partecipazione è più “debole”, prevedendosi solo un assenso della seconda Camera territoriale a nomine effettuate da organi esecutivi centrali. Ciò avviene negli Stati Uniti, dove l'art. II, sez. 2, comma 2 della Costituzione prevede il necessario “*advice and consent*” del Senato per tutta una serie di nomine spettanti al Presidente, comprese quelle dei giudici supremi. Le nomine proposte dal Presidente, quindi, devono essere confermate dal Senato (a maggioranza semplice): a tal fine vengono tenute audizioni sotto giuramento davanti alla commissione giustizia, che risultano tra gli eventi politici più attesi ed hanno sempre grande risalto, anche mediatico (cfr. L. STROPPIANA, *Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 118-119; per un approfondimento circa il ruolo del Senato nella nomina dei giudici supremi si rinvia a C. BOLOGNA, *Advice and consent nell'evoluzione del federalismo americano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 2, pp. 395 ss.). Richiamando proprio il diritto comparato, che non offrirebbe alcuna evidenza rispetto alla soluzione qui sostenuta, M. LUCIANI, *Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb. recante “Modifiche alla seconda parte della Costituzione”*, in *www.astrid-online.it*, pp. 4-5, si esprime in modo fortemente critico nei confronti dell'ipotesi di modifica della composizione della Corte costituzionale nel senso prospettato. Per l'autore, l'idea secondo cui il federalismo comporterebbe anche la necessità di una federalizzazione della Corte costituzionale non ha alcun fondamento, cosicché dal punto di vista della composizione non c'è nessuna ragione per dover cambiare.

rapporti tra lo Stato e gli enti periferici (con l'eventuale definizione dei principi fondamentali delle materie di competenza legislativa regionale, dei principi della finanza pubblica, l'individuazione dei fondi perequativi, etc.).

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

Quel processo, infatti, non è – e sarebbe un grave errore considerarlo tale – una mera "devoluzione", unilaterale, di poteri e competenze dal centro del sistema alla sua periferia, ma implica nuove forme di unificazione dell'ordinamento, attraverso un'organizzazione di questi poteri decentralizzati che sia rispettosa dell'autonomia e della paritarietà tra Stato e altri enti territoriali, e dunque non più fondata sull'intervento autoritario dello Stato centrale come unico titolare della sovranità, bensì sul principio e la logica della sussidiarietà³³⁷.

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

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

Una seconda Camera rappresentativa degli enti territoriali risulterebbe decisiva proprio al fine di incanalare in senso cooperativo i concreti sviluppi del sistema disegnato dalla riforma del Titolo V, in quanto costituirebbe la sede nella quale associare a scelte determinanti per il sistema istituzionale tutti gli elementi che – per di più a pari titolo – ne fanno parte; una sede che diverrebbe lo scenario di un'effettiva cooperazione tra centro e periferie, oltre che di più ampie relazioni

³³⁷ A. PIRAINO, *Autonomie e raccordi interistituzionali*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), *op. cit.*, pp. 10-11.

orizzontali multilaterali tra i diversi interessi locali³³⁸, così da favorire anche il depotenziamento di spinte localistiche e tendenze disgregatrici che di tanto in tanto riemergono, ed anzi rafforzando la vocazione nazionale degli enti territoriali.

Essa, dunque, sarebbe decisiva nel determinare con chiarezza il significato che il *federalizing process* dovrà avere per il nostro ordinamento: tale organo – se costruito in modo tale da riflettere effettivamente, e non solo nominalmente, la presenza delle componenti territoriali del Paese (v. *infra* cap. VI, § 1.2) – oltre a garantire la difesa e la valorizzazione delle autonomie, potrà anche assicurare la coesione della Repubblica e la vitalità dell'unità nazionale – un'unità nazionale pluralistica – in quanto, veicolando la partecipazione autentica delle autonomie al centro, promuoverà la loro capacità di affrontare e conseguire soluzioni unitarie dei problemi e le renderà consapevoli, garanti, corresponsabili delle grandi decisioni nazionali³³⁹.

Alle molteplici argomentazioni sviluppate in questo paragrafo, che suggerirebbero la necessità di istituire una Camera parlamentare di tipo federale sostanzialmente per una maggiore coerenza e funzionalità del sistema nel suo complesso, si è aggiunta, sempre con la riforma del 2001, anche una ragione più strettamente giuridica, legata a quella «promessa»³⁴⁰ contenuta nella disposizione dal contenuto programmatico («sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione...») di apertura dell'art. 11 della legge cost. 3/2001 (a cui saranno dedicate le prossime pagine), che «profetizza»³⁴¹, sia pure rinviandolo *sine die*, un futuro riassetto del Parlamento.

L'esordio di questa norma, infatti, oltre ad essere indicativo di una consapevolezza da parte del legislatore costituzionale rispetto a tale necessità, che

³³⁸ P. BILANCIA, *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di Senato federale e sul bicameralismo «asimmetrico»*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli Editori, Firenze, 2004, p. 442, definisce un organo come il Senato federale «la migliore e la più elevata espressione di un federalismo cooperativo».

³³⁹ U. ALLEGRETTI, *I molti squilibri di un progetto*, *ivi*, pp. 18-19, e ID., *Intervento sul tema La bicamerale allargata, laboratorio istituzionale per l'approdo al compimento della riforma. Il "Senato federale"*, Congresso delle Regioni, Prima sessione, 9 luglio 2003, Camera dei Deputati, Roma, in www.parlamentiregionali.it.

³⁴⁰ L'espressione, poi ampiamente ripresa in dottrina, è di R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, I ed., 2001, p. 211.

³⁴¹ F. RESCIGNO, *L'art. 11 e la "promessa" della Camera delle Regioni*, in E. Roza Acuña (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri Paesi*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 183.

viene implicitamente riconosciuta, ed oltre a dimostrare, di conseguenza, l'esistenza di una disponibilità politica diretta a rivedere quella parte della Costituzione³⁴², può essere letto come «un impegno che il legislatore costituzionale ha preso con se stesso»³⁴³, di cui è difficile dire quale sia il grado di vincolatività, ma che la sede costituzionale in cui è formulato renderebbe comunque significativo³⁴⁴.

In tal modo, la trasformazione del Senato in una seconda Camera rappresentativa delle autonomie territoriali sarebbe una scelta «non solo istituzionalmente indispensabile», ma anche «giuridicamente fondata», trovando nell'art. 11 «un'esplicita base giuridica», che dovrebbe valere, oltre ad orientare la futura revisione del bicameralismo in una direzione di coerenza ed armonia con il tessuto normativo circostante nel quale è destinata a calarsi, anche «a conferire a tale prospettiva una cogenza finora sconosciuta»³⁴⁵.

Purtroppo, la consapevolezza dell'improcrastinabilità di questo ulteriore profondo intervento, e la sua ormai generale condivisione nel mondo politico, non sono state sufficienti a favorirne la realizzazione – come sarebbe stato naturale – nell'ambito della riforma del Titolo V.

Come detto, infatti, la legge cost. n. 3/2001 non ha apportato modifiche radicali in tema di raccordi tra Stato e autonomie territoriali, limitandosi a prevedere, oltre ad alcune forme di integrazione e coordinamento ispirate al principio cooperativo (v. cap. II), la sola importante novità delineata proprio dall'art. 11 della legge stessa³⁴⁶.

³⁴² Secondo R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, cit., p. 211, «dal punto di vista politico l'art. 11 è, forse, la disposizione più rilevante dell'intera legge perché è diretta a quanti ad essa si sono opposti (...) in ragione dell'incompletezza della riforma, in particolare della mancata previsione di una seconda camera rappresentativa delle Regioni».

³⁴³ T.E. FROSINI, *Federalismo e bicameralismo*, cit., p. 6.

³⁴⁴ R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, cit., p. 211.

³⁴⁵ Così L. CASTELLI, *Il cosiddetto Senato federale nel disegno di legge di riforma della parte II della Costituzione*, in F. Bassanini (a cura di), *op. cit.*, p. 460, secondo il quale la «promessa» dell'art. 11 «dovrebbe in ogni caso configurarsi come un vero e proprio obbligo costituzionale».

³⁴⁶ In tema di raccordi organizzativi, la riforma del Titolo V è, per la verità, intervenuta altresì in relazione alla dimensione infraregionale, dimostrando la consapevolezza del fatto che anche le relazioni istituzionali tra Regioni ed enti locali debbano riflettere una logica non gerarchica e di separazione, ma tendenzialmente paritaria e di dialogo e cooperazione. Così, la legge cost. 3/2001, aggiungendo un ulteriore comma all'art. 123 Cost., come formulato dalla legge cost. n. 1/99, ha previsto un apposito organo, il Consiglio delle autonomie locali, stabilendo che sia disciplinato dagli statuti regionali. Si tratta della costituzionalizzazione di una realtà preesistente: già la legge 59/97 ed altre disposizioni legislative successive, nello stabilire che le Regioni, nelle materie dell'art. 117 Cost., conferissero agli enti locali subregionali tutte le funzioni non richiedenti l'esercizio unitario a livello regionale, le obbligava a sentire le rappresentanze degli enti locali o gli appositi «organi rappresentativi delle autonomie locali ove costituiti dalle leggi regionali». In ragione di ciò è accaduto

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

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

La norma ha infatti stabilito, riprendendo una proposta della Commissione Bozzi (v. *supra* cap. IV, § 4.2), che i regolamenti parlamentari possano prevedere la partecipazione di rappresentanti di Regioni, Province autonome ed enti locali alla

che, già prima della formalizzazione costituzionale ad opera della legge cost. 3/2001, le Regioni abbiano creato conferenze o consigli delle autonomie locali (su tali precedenti v. G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 103-118). In ordine alle competenze di tale organo, l'art. 123, con una scelta eccessivamente “timida” nell'ottica di voler effettivamente inserire gli enti locali nel processo decisionale della Regione (cfr. G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 1, p. 9), li definisce «di consultazione», una «infelice formulazione» (E. BALBONI, *Intervento*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 33), rispetto alla quale sarebbe sembrato più opportuno qualificarli come organi di concertazione (*Ibidem*), proprio per non rischiare, attraverso tale disposizione costituzionale, di attutirne le potenzialità. D'altra parte, però, quanto stabilito nella disposizione può essere considerato solo il contenuto minimo ed inderogabile, poiché la concreta disciplina dipende dalle scelte delle singole Regioni, con la conseguente possibilità che gli statuti e le leggi regionali la integrino, sia in ordine alla composizione che ai compiti (per le caratteristiche dei Consigli delle autonomie locali concretamente delineate dalle fonti regionali si rinvia a L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 227-230). Alla luce di tali considerazioni, molte sono state le ipotesi in dottrina volte a fare dei CAL strumenti utili a realizzare un innesto efficace e robusto delle autonomie locali nei processi decisionali regionali (v. tra gli altri F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit. pp. 863-864). Si è immaginata, ad esempio, l'introduzione di pareri obbligatori in una serie di ambiti, nonché l'eventuale aggravamento del procedimento legislativo laddove il parere fosse negativo, rendendolo superabile a maggioranza assoluta o qualificata dai Consigli regionali. Ma si è arrivati addirittura ad auspicare una configurazione che rendesse l'organo una sorta di «seconda “Camera” del “Parlamento” regionale, di natura non politica ma istituzionale (territoriale) (...), *paritaria* rispetto alla prima, vale a dire partecipe a pieno titolo dei processi decisionali dei quali è investita la prima “Camera” politica» (A. PIRAINO, *Autonomie e raccordi interistituzionali*, cit., p. 14). Ritiene costituzionalmente non percorribile quest'ultima ipotesi F. PUZZO, *Le forme di raccordo tra Stato, Regione ed enti locali della Repubblica*, in S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 152, secondo il quale la possibilità di esercizio della funzione legislativa da parte del CAL è esclusa sia dallo stesso art. 123, quarto comma, Cost., che lo qualifica come organo consultivo, sia dall'art. 121, secondo comma, che riserva la potestà legislativa al Consiglio regionale.

Commissione parlamentare per le questioni regionali (sulla quale v. cap. I), affidando alla Commissione così integrata il compito di esprimere parere obbligatorio sui disegni di legge relativi a materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) e su quelli attinenti alla disciplina dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali (art. 119). Si prevede, inoltre, che, laddove le modifiche espresse nel parere non siano accolte dalla Commissione che ha effettuato l'esame in sede referente, sulle medesime si esprima a maggioranza assoluta l'Assemblea.

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

2.1. I molti nodi da sciogliere: il dibattito in dottrina

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

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

La gran parte della dottrina ha sostenuto la seconda ipotesi³⁴⁷, ritenendo che ciò che apparentemente sembra una facoltà, debba invece interpretarsi come un vero obbligo costituzionale, teso a dare – sia pure in via transitoria – una maggiore completezza alla riforma federale³⁴⁸. La clausola permissiva è stata intesa niente più che come un fatto di rispetto formale dell'autonomia delle Camere, o come «una

³⁴⁷ *Contra*: R. DE LISO, *Osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale di riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione. Problemi interpretativi e di attuazione*, in www.forumcostituzionale.it, 10 gennaio 2001, p. 1; F. RESCIGNO, *L'art. 11 e la "promessa" della Camera delle Regioni*, cit., p. 184.

³⁴⁸ Cfr. S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.forumcostituzionale.it, 26 novembre 2001, pp. 1-2, secondo il quale questa è stata anche l'interpretazione data dalle Camere, i cui Presidenti si sono prontamente attivati per avviare un'istruttoria comune da parte delle due Giunte per il regolamento mediante la costituzione di un apposito Comitato paritetico (v. *amplius infra* § 2.2).

abilitazione» a favore dei regolamenti parlamentari «a spaziare in un'area almeno in parte diversa da quella che tradizionalmente è ad essi propria»³⁴⁹.

Decisiva nel determinare la prevalenza della tesi della prescrittività della disposizione, è risultata l'incongruenza tra la dizione del primo comma e il successivo secondo comma, che prevede – con formulazione imperativa – l'intervento della Commissione integrata nel procedimento legislativo, cosicché proprio l'esigenza di non privare quest'ultima disposizione di ogni vincolatività, rende di conseguenza obbligatoria la modifica dei regolamenti parlamentari nel senso indicato dal primo comma³⁵⁰.

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

Infatti, nonostante gli indubbi vantaggi pratici della soluzione esclusivamente regolamentare, il potere ad essi conferito sembra forse eccessivo, sia con riferimento alla loro configurazione di atti interni delle Camere cui spetta la sola disciplina procedurale, sia alla luce del fatto che l'art. 126, primo comma, Cost. rinvia alla legge la disciplina della costituzione della Commissione per le questioni regionali³⁵¹.

Alla luce di tali considerazioni, andando al di là del dato letterale della norma, in molti hanno ritenuto che la strada più opportuna da percorrere fosse quella di una disciplina di questa nuova realtà anche attraverso la legge ordinaria³⁵², una prospettiva del resto fatta propria, all'indomani della riforma, anche dall'allora Presidente della Camera Casini, che aveva parlato di una pluralità di livelli

³⁴⁹ N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (rispondendo a Vincenzo Lippolis)*, in *www.federalismi.it*, 7 febbraio 2007, p. 10, il quale sottolinea che anche altre norme costituzionali (come l'art. 72, terzo comma) sono formulate negli stessi termini, senza che per questo sia mai stata messa in dubbio la loro pronta attuazione da parte dei regolamenti parlamentari.

³⁵⁰ R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, cit., pp. 217-218.

³⁵¹ Cfr. S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., p. 2; L. GIANNITI, *L'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 6, p. 1114; C. FUSARO, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, in *www.forumcostituzionale.it*, p. 2.

³⁵² A favore di un intervento legislativo, tra gli altri: F. RESCIGNO, *L'art. 11 e la "promessa" della Camera delle Regioni*, cit., p. 185; C. FUSARO, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, cit., p. 2; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, pp. 104-105, secondo cui la legge dovrebbe disciplinare una serie di profili esterni all'organizzazione delle Camere, quali la definizione del numero dei rappresentanti delle autonomie territoriali, la ripartizione di questi fra Regioni ed enti locali, il regime delle incompatibilità, etc.

normativi, riferendosi ad una disciplina ripartita tra legge, regolamenti parlamentari e un apposito regolamento interno alla Commissione.

Entrando negli aspetti più sostanziali, il primo comma della norma è risultato oggetto di un ampio dibattito, data la mancanza di qualsiasi indicazione sulle proporzioni della rappresentanza di Regioni ed enti locali³⁵³, sulle modalità di designazione, sulla loro durata, etc., nonché in virtù della delicatezza di tali questioni per l'impronta che potrebbero lasciare nella configurazione della futura Camera territoriale.

Relativamente alle proporzioni tra le due componenti, sono state sostenute in dottrina sostanzialmente tutte le opzioni possibili, da quella della composizione paritaria – affiancando quindi agli attuali quaranta parlamentari, altrettanti rappresentanti territoriali³⁵⁴ – a quella della prevalenza della componente territoriale³⁵⁵, nonché della prevalenza della rappresentanza parlamentare³⁵⁶.

³⁵³ Si è espresso in modo fortemente critico rispetto al fatto che anche gli enti locali siano chiamati ad integrare la Commissione bicamerale, e ad entrare, così, nel procedimento legislativo, senza avere alcuna attribuzione costituzionale nell'esercizio di tale funzione, R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, cit., pp. 214-215 e ID., *Il bilancino dell'orafo. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, 2003, n. 2, p. 209. L'autore teme che tale previsione dell'art. 11 possa costituire una «grave ipoteca» sul futuro della seconda Camera, ed auspica «che questa soluzione transitoria non si trasformi in definitiva» (sul tema, con riferimento alle ipotesi relative alla più opportuna configurazione di una auspicabile Camera federale – rappresentativa delle sole Regioni o, piuttosto, di tutte le autonomie territoriali? – v. in modo più ampio cap. VI, § 1.1).

³⁵⁴ In tal senso, v. tra gli altri, A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in *www.federalismi.it*, 5 dicembre 2005, pp. 16-17, il quale riterrebbe equilibrata una partecipazione altrettanto paritaria, all'interno della componente territoriale, dei rappresentanti regionali e locali, nonché, quanto a questi ultimi, dei rappresentanti dei Comuni e delle Province.

³⁵⁵ Cfr. S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., pp. 2-3, il quale, definendo l'ipotesi di una composizione paritaria «una lettura debole del disposto costituzionale, al limite della compatibilità con l'art. 11», ritiene maggiormente coerente con la norma in questione la soluzione della prevalenza della componente territoriale, che «ubbidirebbe di più alla volontà di una effettiva rappresentanza della articolazioni della Repubblica in sede di Parlamento nazionale», e darebbe senso anche alle modalità di partecipazione di quella componente al procedimento legislativo previste dalla disposizione. *Contra*, E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., pp. 107-108, il quale ritiene che tale ipotesi «snaturerebbe il carattere parlamentare della Commissione» e sarebbe difficilmente compatibile con la formulazione letterale dell'art. 11, che, usando il verbo “integrare”, presuppone un apporto «non maggioritario» della componente territoriale.

³⁵⁶ Tale ipotesi, decisamente minoritaria, è ritenuta praticabile, al pari della soluzione di composizione paritaria, da E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., p. 108. *Contra*, S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., p. 6, nota 6, per il quale, in tal caso, la composizione della Commissione «ben difficilmente potrebbe dirsi funzionale ai compiti e alla logica del secondo comma dell'art. 11», di cui non si comprenderebbe il senso relativamente ai suoi effetti sullo svolgimento del procedimento legislativo.

Si è anche affacciata la proposta – più discutibile – di una composizione «a geometria variabile» della Commissione, la cui integrazione risulterebbe modulata a seconda degli argomenti di volta in volta sottoposti al suo esame, per cui il coinvolgimento dei rappresentanti degli enti locali avrebbe luogo solo per i disegni di legge incidenti sulla loro autonomia finanziaria³⁵⁷.

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

Per le Regioni (che avrebbero verosimilmente un rappresentante ciascuna), oltre alla questione preliminare sull'opportunità di lasciare alla loro piena autonomia la determinazione di tale criterio³⁵⁸, laddove esso dovesse invece essere stabilito da una normativa comune, si porrebbe l'alternativa tra rappresentanza degli esecutivi o delle assemblee elettive, emergendo un tendenziale favore per la seconda ipotesi³⁵⁹.

³⁵⁷ Cfr., tra gli altri, R. BIFULCO, *Ipotesi normative intorno alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4 novembre 2002, p. 2, il quale, pur consapevole della complessità di tale opzione, ritiene che essa permetterebbe di attenuare le perplessità sulla opportunità e la costituzionalità della partecipazione di rappresentanti degli enti locali al procedimento legislativo (v. nota 353). *Contra*, A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 18; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., pp. 111-112. Gli autori considerano l'ipotesi, oltre che poco coerente con l'ispirazione complessiva del nuovo Titolo V, poco praticabile per la difficoltà di individuare con certezza questioni di interesse solo regionale o anche degli enti locali, nonché non fondata su alcun elemento normativo che autorizzi la distinzione tra le due composizioni.

³⁵⁸ Ritengono che, nel rispetto e nella valorizzazione della loro autonomia, la scelta definitiva sulla qualificazione del proprio rappresentante dovrebbe essere rimessa agli stessi enti regionali, P. ANTONELLI, *Significato e ruolo degli Enti locali nella rappresentanza politica dello Stato*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, p. 142, e E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., p. 113, che comunque valuta «decisamente più equilibrata e preferibile la scelta della rappresentanza dei Consigli regionali, in seno alla Commissione integrata». *Contra*, F. RESCIGNO, *L'art. 11 e la "promessa" della Camera delle Regioni*, cit., p. 187, secondo la quale è assolutamente «necessaria l'introduzione di una normativa comune per tutte le Regioni per evitare di creare una "terra di nessuno" in cui ogni Regione si muova seguendo logiche proprie che potrebbero snaturare lo stesso significato giuridico-politico della Commissione»; A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 21, per il quale rimettere ai singoli enti la scelta della soluzione considerata più congeniale alle loro esigenze «farebbe somigliare il vestito della Commissione a quello di Arlecchino».

³⁵⁹ A favore della rappresentanza dei Consigli regionali, A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 21, in quanto sarebbe una soluzione più coerente con la sede parlamentare, essendo gli organi titolari della funzione legislativa, e per non sbilanciare in modo troppo vistoso in favore delle Giunte le relazioni tra organi regionali, anche in virtù dell'esistenza di una molteplicità di raccordi tra esecutivi, a fronte della perdurante assenza di raccordi tra legislativi. *Contra*, a favore della rappresentanza da parte del Presidente della Giunta, R. DE LISO, *op. cit.*, p. 3, che fa leva, soprattutto, sulla formulazione dell'art. 121 Cost., che assegna a quell'organo la generale funzione di rappresentanza esterna della Regione. In qualche modo mediana appare la proposta di B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, cit., p. 10, che ipotizza una designazione da parte dei Consigli regionali, su proposta del Presidente della Giunta.

Il discorso si fa più complesso per la componente locale, dato il numero e la varietà degli enti territoriali minori. L'ipotesi prevalente in dottrina è quella di rimetterne la scelta ai Consigli delle autonomie locali, in quanto «unico organismo costituzionale necessario di rappresentanza degli enti locali»³⁶⁰.

Quanto alla durata in carica dei rappresentanti delle autonomie territoriali, l'opzione più naturale sembra essere quella di collegarla alla durata degli organi di provenienza, con i quali ne verrebbe, così, ulteriormente valorizzato il legame³⁶¹.

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

La prima, basata sul principio “un uomo un voto”, consono ad un organo parlamentare, consentirebbe la libera formazione di maggioranze³⁶², presentando come svantaggio il rischio di rompere tendenzialmente la solidarietà all'interno delle rappresentanze degli enti locali e delle Regioni.

Il secondo sistema ipotizzabile è quello della votazione “per enti”, che scaturirebbe da una visione della Commissione come collegio costituito da corpi

³⁶⁰ Così R. BIN, *La Commissione bicamerale integrata, tra democrazia e corporativismo*, in www.forumcostituzionale.it, 12 gennaio 2002, p. 2. Cfr. anche N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 4; F. RESCIGNO, *L'art. 11 e la “promessa” della Camera delle Regioni*, cit., p. 188, secondo la quale tale soluzione avrebbe anche il pregio di indurre le Regioni a provvedere celermente alla costituzione dei Consigli delle autonomie locali; A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 17, per il quale, in via transitoria, laddove tardasse l'istituzione dei Consigli stessi, si potrebbe ricorrere alla designazione da parte della Conferenza Stato-Città. Soluzioni diverse sono state proposte da P. ANTONELLI, *op. cit.*, p. 142, secondo cui la scelta dei rappresentanti locali dovrebbe essere rimessa alle loro associazioni (ANCI ed UPI), e da R. DE LISO, *op. cit.*, p. 3, per il quale dovrebbe essere invece assegnata alla Conferenza unificata. Condivisibile ci sembra l'osservazione di B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, cit., p. 10, che auspica che Comuni e Province rappresentati nelle Conferenze non siano rappresentati anche nella Commissione integrata.

³⁶¹ Cfr., tra gli altri, A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 15. Si rinvia a E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., pp. 115-116, per alcune osservazioni sugli aspetti problematici che tale soluzione porrebbe relativamente alla rappresentanza degli enti locali.

³⁶² La soluzione del voto individuale, prevalente in dottrina, è sostenuta tra gli altri da: R. BIN, *La Commissione bicamerale integrata, tra democrazia e corporativismo*, cit.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, cit., p. 10; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., p. 117; F. RESCIGNO, *L'art. 11 e la “promessa” della Camera delle Regioni*, cit., p. 188; L. GIANNITI, *L'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, cit., pp. 1118-19; A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 19. Gli ultimi due autori menzionati ipotizzano la fissazione di *quorum* qualificati, al fine di obbligare all'incontro la componente parlamentare e quella territoriale, di modo che il parere sia frutto di un ampio e significativo consenso nel mondo delle autonomie, piuttosto che il prodotto di maggioranze occasionali.

integrati ma distinti, quello parlamentare e quello delle autonomie territoriali (che, a sua volta, potrebbe essere scisso in due ulteriori collegi separati, quello regionale e quello locale), cosicché la decisione verrebbe presa con l'assenso delle varie componenti, all'interno di ciascuna delle quali opererebbe l'ordinario principio maggioritario, agevolando proprio la formazione di posizioni comuni all'interno delle autonomie³⁶³. Ma tale ipotesi non sembra fondata sul dato testuale dell'art. 11, che riferendosi ad una Commissione «integrata», lascia pensare ad una fusione delle diverse componenti, e non ad un organo distinto in due o tre collegi minori.

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

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

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

Ed effettivamente è stato unanimemente auspicato in dottrina³⁶⁴ proprio un esito di questo tipo, che portasse a prevedere, in sede regolamentare, l'integrazione

³⁶³ L'ipotesi del voto "per blocchi" è sostenuta da R. DE LISO, *op. cit.*, pp. 2-3 e da P. ANTONELLI, *op. cit.*, p. 142. Cfr. anche E. BALBONI, *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, in www.forumcostituzionale.it, 24 gennaio 2002, p. 2, il quale, nel privilegiare l'adozione di questo sistema di voto, che cerchi, in prima battuta, l'unanimità delle tre componenti, propone di ricorrere, solo in caso di perdurante dissenso, ad una votazione a maggioranza qualificata "per teste", mediando così tra le due principali opzioni.

³⁶⁴ Cfr. E. BALBONI, *La bicameralina non è un camerino*, cit.; R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *op. cit.*, II ed., p. 214; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., pp. 121-122; F. RESCIGNO, *L'art. 11 e la "promessa" della Camera delle Regioni*, cit., p. 189; F. ROSA, *Parlamento e nuovo Titolo V. Interrogativi e riflessioni sulle "prime" conseguenze della riforma per le due Camere*, in *Nuove autonomie*, 2003, n. 1-2, p. 67; A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., pp. 22-23; R. TOSI, *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in www.forumcostituzionale.it, p. 1; A. TRUINI,

della Commissione in relazione sostanzialmente ad ogni forma di legislazione statale di interesse regionale e locale³⁶⁵, una soluzione coerente con la *ratio* generale della norma e che contribuirebbe a fare dell'organo una più autorevole ed efficace sede di rappresentanza degli interessi degli enti territoriali.

È ovvio che, laddove ciò avvenisse, il parere della Commissione integrata espresso in tutti i casi non previsti dall'art. 11, secondo comma, non risulterebbe "rinforzato"³⁶⁶, e non ne deriverebbe, quindi, quell'aggravamento procedurale in base al quale, ove le modifiche indicate nel parere non siano accolte dalla Commissione che effettua l'esame in sede referente, sulle stesse si esprima a maggioranza assoluta l'Assemblea³⁶⁷.

2.2. I lavori del Comitato Mancino

I molteplici problemi di attuazione della disposizione costituzionale rapidamente ricordati nel precedente paragrafo, sono stati affrontati con sollecitudine in ambito parlamentare, attraverso l'istituzione da parte delle due Giunte per il regolamento, già nell'ottobre del 2001, di un Comitato paritetico presieduto dal senatore Mancino, avente proprio il compito di studiare una proposta di riforma della

Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto, vol. II, *Il processo autonomistico in Italia dall'Unità ad oggi*, CEDAM, 2003, p. 382.

³⁶⁵ Si pensi, in particolare, ai procedimenti legislativi relativi al "regionalismo differenziato" di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.; all'esercizio di tutte quelle potestà legislative esclusive dello Stato "trasversali" rispetto alle materie regionali (le «norme generali sull'istruzione»; la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»; gli oggetti di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p*, in particolare l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali); alle leggi di distribuzione delle funzioni amministrative di cui all'art. 118; alla disciplina della sostituzione del Governo nei casi di cui all'art. 117, quinto comma, e 120; alla legge finanziaria e ai suoi "collegati". Secondo E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., p. 123, oltre a queste ipotesi di intervento nella legislazione ordinaria, la Commissione integrata dovrebbe esprimersi anche su disegni di legge di revisione costituzionale volti a modificare il quadro delle competenze fondamentali ed i reciproci rapporti tra i vari soggetti costitutivi della Repubblica in base all'art. 114 Cost.

³⁶⁶ Auspica che la procedura "aggravata" venga ampliata almeno alla potestà legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p*, A. PIRAINO, *Intervento*, in G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 42.

³⁶⁷ Sull'interpretazione di tale previsione, sulle ipotesi relative alla sua concreta configurazione da parte dei regolamenti parlamentari e sulle sue molteplici possibili implicazioni rispetto ai procedimenti legislativi, si rinvia a E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., pp. 123-129; L. GIANNITI, *L'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, cit., pp. 1120-21; R. TOSI, *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, cit., p. 2-3.

Commissione bicamerale per le questioni regionali, sulla base dell'art. 11 della legge cost. 3/2001.

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

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

Sulla composizione numerica della Commissione integrata era stata proposta la presenza di rappresentanti delle autonomie territoriali in numero equivalente a quelli della componente parlamentare (quaranta), ripartiti tra ventidue rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, tredici rappresentanti dei Comuni e cinque delle Province.

Si prevedeva, poi, che i rappresentanti regionali sarebbero stati designati dai rispettivi Consigli, salvo che gli Statuti di ciascuna Regione avessero stabilito diversamente³⁶⁸, mentre la designazione dei rappresentanti di Comuni e Province era rimessa alla componente degli enti locali della Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

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

Quanto alle funzioni dell'organo, veniva ampliato, come auspicato dalla dottrina, l'oggetto dei disegni di legge da sottoporre al parere della Commissione integrata, estendendolo a tutti quelli riguardanti l'attività legislativa o amministrativa di Regioni ed enti locali.

³⁶⁸ Le Conferenze dei Presidenti delle Regioni e dei Consigli regionali avevano altresì raggiunto un accordo in base al quale i Consigli avrebbero designato i rappresentanti in Commissione integrata su indicazione dei Presidenti delle Giunte regionali.

Ovviamente, gli effetti rinforzati dei pareri si sarebbero prodotti, in base all'art. 11, secondo comma, solo ed esclusivamente con riferimento ai progetti contenenti disposizioni nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma, e 119 Cost.

Circa le modalità di deliberazione, era stato previsto un sistema di voto per componenti, proponendo due diversi *quorum* strutturali e di funzionamento. Il Comitato paritetico aveva infatti stabilito che le deliberazioni della Commissione integrata per rendere i pareri “forti”, non fossero valide in assenza della maggioranza dei membri di ciascuna componente (parlamentare e territoriale), mentre per i pareri con effetti “deboli” sarebbe bastata la presenza di un terzo dei membri di ciascuna di esse. Per essere approvato, poi, un parere “forte” avrebbe dovuto ottenere, sempre in entrambe le componenti, il voto favorevole della maggioranza dei presenti, risultando, invece, sufficiente la maggioranza semplice per l'adozione di pareri con effetti “deboli”.

Un sistema di questo tipo avrebbe dovuto, quindi, favorire la ricerca di soluzioni concordate ed ampie intese tra le due componenti.

Gli accordi di massima raggiunti in seno al Comitato paritetico³⁶⁹ non portarono però ad ulteriori concreti sviluppi, non sfociando quindi nell'assunzione di alcuna decisione di revisione dei regolamenti parlamentari secondo le linee elaborate in quei mesi di lavori.

Il blocco del procedimento, inizialmente legato all'opposizione da parte dei Presidenti delle Giunte regionali alle soluzioni prefigurate relativamente alle modalità di designazione dei componenti regionali³⁷⁰, è stato poi determinato principalmente dal prevalere, nel corso della XIV legislatura, della volontà di realizzare una nuova radicale riforma costituzionale, che prevedeva, tra l'altro, l'istituzione di un “Senato federale” (su cui vedi il § 3). Tale prospettiva, che avrebbe dovuto risolvere, almeno in teoria, in modo più sistematico la questione della

³⁶⁹ Per ulteriori e più approfondite indicazioni sulle proposte elaborate dal Comitato paritetico, si rinvia a: R. BIFULCO, *Ipotesi normative intorno alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit.; P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 307-308; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit.; F. ROSA, *Parlamento e nuovo Titolo V*, cit., pp. 65-69.

³⁷⁰ Cfr. più diffusamente S. MANGIAMELI, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in N. Lupo e E. Gianfrancesco (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, 2007, pp. 117 s.

partecipazione delle autonomie territoriali ai procedimenti parlamentari, fece definitivamente abbandonare il percorso attuativo dell'art. 11³⁷¹.

2.3. *L'inattuazione dell'art. 11 come emblema di una sempre più patologica inerzia istituzionale*

In relazione all'ipotesi delineata dall'art. 11 della legge cost. n. 3/2001, accanto ad alcune valutazioni decisamente critiche (per le quali la presenza della Commissione integrata, «dato il carattere di semplice organismo interno delle Camere, privo di potestà decisionale e assolutamente parziale rispetto alla loro struttura, non potrebbe mutare il quadro istituzionale di fondo»³⁷²), sono sembrati prevalere in dottrina due atteggiamenti, parzialmente diversi ma, di fatto, convergenti nel ritenere in ogni caso opportuna una sua rapida attuazione, proprio in virtù della sempre più grave carenza di efficaci strumenti di raccordo nell'ordinamento.

Alcuni hanno accolto quella novità con grande favore, in quanto vi hanno intravisto «un'innovazione (...) capace di operare indubbiamente una grande svolta»³⁷³, producendo «effetti di sistema»³⁷⁴ e un vero salto di qualità, in particolare nella rappresentanza di Regioni ed enti locali, cui avrebbe conferito «una posizione autenticamente parlamentare», mettendoli, così, finalmente «in condizione di incidere sullo stesso procedimento di approvazione della legge»³⁷⁵.

³⁷¹ *Ivi*, p. 120.

³⁷² U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., p. 124. Giudizi negativi sono stati espressi anche da: F.S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in A. D'Atena e P. Grossi (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie. Tra Unione Europea e riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 367-368; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit. p. 850, che ha parlato di «uno strumento debole, concepito sul modello della "partecipazione" all'esercizio di un potere superiore e non come raccordo paritario per interessi comuni (tanto più se si considera il limite dell'oggetto)»; I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, p. 195, secondo la quale la Commissione integrata «non sembra, da sola, in grado di compensare le istanze partecipative dei territori».

³⁷³ A. PIRAINO, *Autonomie e raccordi interistituzionali*, cit., p. 11.

³⁷⁴ A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 3.

³⁷⁵ S. MANGIAMELI, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., p. 120. Cfr. anche N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento*, cit., p. 94, che parla di una misura dotata di «estrema significatività», in quanto «comporterebbe un profondo ripensamento di tutto il procedimento legislativo statale» in virtù del notevole peso degli effetti procedurali assegnati ai pareri della Commissione integrata; P. CARETTI, *Gli «accordi» tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle conferenze?»*, in *Le Regioni*, 2002, n. 5, p. 1173, secondo il quale «il ruolo di commissione-filtro in ordine ad ogni provvedimento destinato ad avere riflessi sull'esercizio delle competenze regionali o locali, da esercitarsi mediante pareri (...) in grado di condizionare il contenuto definitivo della decisione parlamentare (...) ne fa una sede di

Altra autorevole dottrina ha visto – più cautamente – nell’integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali una soluzione minimale, «ingegnosa, anche se debole»³⁷⁶, la cui efficacia sarebbe dipesa anche dalla lettura, più o meno forte, del dettato costituzionale³⁷⁷, ma certamente non paragonabile all’ipotesi consistente nell’istituzione di una seconda Camera territoriale.

In ogni caso, nell’ambito di entrambe le posizioni – sia in quella più entusiasta che in quella più cauta – è stata espressa con convinzione, fin dal primo momento³⁷⁸ – ma anche in tempi molto recenti³⁷⁹, nonostante sembri ormai poco verosimile che venga ripreso quel percorso – la speranza di un celere intervento del legislatore per dare attuazione all’art. 11³⁸⁰, un auspicio più volte ribadito altresì dalla Corte costituzionale³⁸¹.

fondamentale importanza (e in ogni caso l’unica) suscettibile di articolare sul terreno della legislazione l’invocato principio di leale collaborazione, che attraverso il sistema delle conferenze è in grado di produrre i suoi effetti sul solo versante dell’amministrazione». L’autore ha inoltre sottolineato, in altra sede (*La lenta nascita della «bicameralina», strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2003, n. 2-3, pp. 351 ss.), che l’importanza della Commissione integrata «rileva non soltanto sul versante regionale, rendendo stabile una procedura partecipativa che oggi ha un carattere estemporaneo ed episodico (...), ma anche sul versante parlamentare, evitando una progressiva sostanziale emarginazione del Parlamento dai nuovi modi di formazione delle leggi, che già oggi vedono tanti disegni di legge arrivare alla discussione parlamentare dotati di una “forza” aggiuntiva rappresentata dalla previa intesa raggiunta da Governo e Regioni in sedi diverse» (p. 355).

³⁷⁶ A. D’ATENA, *Relazione di sintesi. Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., p. 239. V. anche G. FALCON, *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, p. 5, che parla di meccanismo «timidissimo e per molti aspetti pasticciato».

³⁷⁷ G. MARCHETTI, *op. cit.*, pp. 152-153.

³⁷⁸ *Ivi*, p. 152.

³⁷⁹ Cfr. S. MANGIAMELI, *Vicende connesse all’attuazione dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., p. 124, e N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 4.

³⁸⁰ Al contrario, tra coloro che si sono espressi in modo fortemente negativo rispetto alla prospettiva dell’attuazione della norma, cfr. in particolare V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *www.federalismi.it*, 20 dicembre 2006, che elabora una critica sistematica sotto tutta una serie di profili, affermando che «il rattoppo rischia di peggiorare la situazione esistente» (p. 1), creando «una serie pressoché inestricabile di problemi» (p. 2). Le argomentazioni apportate dall’autore a sostegno della sua tesi sono molteplici e riguardano, ad esempio, l’impropria partecipazione degli enti locali alla funzione legislativa (p. 2); la difficoltà di stabilire con certezza quando un progetto di legge abbia ad oggetto le materie indicate dal secondo comma dell’art. 11, e vada quindi assegnato o meno alla Commissione integrata (p. 4); l’ulteriore aggravio del già complesso e lento procedimento legislativo (p. 5); le difficoltà nell’ipotesi in cui venga posta la questione di fiducia sul mantenimento di una parte di un progetto di legge sul quale la Commissione bicamerale integrata abbia espresso un parere contrario o condizionato (p. 6). L’autore propone anche delle possibili alternative (pp. 7-8), giudicate, però, da altra dottrina, «chiaramente insoddisfacenti» (N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 9).

Anche di recente, nel corso dell'attuale legislatura, nell'ambito del dibattito attorno al disegno di legge delega sul "federalismo fiscale" presentato dal Governo, l'ipotesi di integrazione della Commissione è nuovamente emersa, proprio nella prospettiva di affidare ad essa l'esame dei decreti delegati³⁸², anche se poi le soluzioni adottate sono state di altro tipo (v. *infra* cap. VII, § 4).

Le ragioni a sostegno dell'introduzione di tale organo nell'ordinamento sono sostanzialmente legate – una volta riconosciuta la necessità di una riforma in senso "federale" della seconda Camera (v. § 1) – proprio al diffuso pessimismo circa la realizzazione – quantomeno in tempi brevi – della revisione del nostro sistema bicamerale, sembrando dunque ineludibile, come prima significativa tappa in una logica gradualistica, sviluppare quella sia pur riduttiva e per molti aspetti deludente soluzione alternativa³⁸³, che avrebbe potuto, ad esempio, già contribuire a frenare la crescita del contenzioso costituzionale registratasi dopo il 2001³⁸⁴.

Contrari all'attuazione dell'art. 11 sono anche: L. ANTONINI, *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una Camera delle autonomie*, in www.federalismi.it, 17 gennaio 2003, pp. 4-5, il quale, nel definire la Commissione integrata «una "caricatura" inadeguata di una seconda Camera», segnala in particolare il rischio che il sistema di decisione legislativa si complichino eccessivamente, con forti possibilità di un suo «inceppamento» a causa dei troppi passaggi che un disegno di legge in materie regionali dovrebbe subire; R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 6, p. 933, i quali sottolineano i troppi problemi che la presenza della Commissione integrata introdurrebbe nel già intricato scenario della rappresentanza territoriale, tra cui quello delle modalità di coordinamento tra Commissione e Conferenze, con il rischio di una delegittimazione reciproca.

³⁸¹ Cfr. in particolare la sent. n. 6/2004, in cui la Corte ha stigmatizzato la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

³⁸² Cfr. *Federalismo fiscale, tramonta l'ipotesi di una bicamerale per l'attuazione*, di E. Bruno, in www.ilsole24ore.com, 11 novembre 2008. L'auspicio di una immediata attuazione dell'art. 11, in attesa della realizzazione del Senato federale, è stato chiaramente espresso, ad esempio, da Legautonomie, all'interno dell'indagine conoscitiva presentata alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni e alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale*, Roma, 30 settembre 2008, p. 2, reperibile in www.legautonomie.it/files/568.doc.

³⁸³ In tal senso, tra gli altri, F. ROSA, *Parlamento e nuovo Titolo V*, cit., p. 69, e N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 12.

³⁸⁴ Interessante, proprio con riferimento al contenzioso tra Stato e Regioni, l'ipotesi di N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 11, il quale immagina, in prospettiva, la possibilità di «limitare le forme di accesso delle Regioni al giudice delle leggi, vietando ad esempio ad una Regione di impugnare leggi statali sulle quali il proprio rappresentante nella Commissione bicamerale integrata si sia espresso in senso favorevole e non abbia lamentato, già in tale sede, una lesione delle proprie competenze costituzionali».

Per di più, l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali permetterebbe anche di dare un impulso proprio alla prospettiva di una ulteriore e più radicale evoluzione del sistema bicamerale, prefigurando alcune soluzioni e offrendo degli spunti utili in quell'ottica³⁸⁵.

La riforma del 2001, cioè, avrebbe indicato, con l'art. 11, «una via all'italiana per sperimentare, rispetto alle seconde Camere territoriali, una stanza di elaborazione e svolgimento dei rapporti tra centro e periferie (...) e forme nuove di partecipazione e di raccordo costruttivo in una sede istituzionale di istruttoria e di concertazione fra Stato e autonomie», creando «un ponte fra il bicameralismo previsto dalla Costituzione del '48 e il bicameralismo della Costituzione rinnovata»³⁸⁶.

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

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

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

Così, tale deludente esito si erge, a parere di chi scrive, a emblema di una inerzia e di una miopia istituzionali – rispetto alle quali diviene sempre più arduo immaginare le modalità e le circostanze che potranno favorirne il superamento – ormai patologiche, potenzialmente in grado di compromettere i risultati (di cui molti ancora potenziali) faticosamente raggiunti con la riforma del Titolo V del 2001.

³⁸⁵ Cfr. P. ANTONELLI, *op. cit.*, pp. 141 e 143; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., p. 129; N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 12.

³⁸⁶ C. DECARO, *Parlamenti e devolution tra Italia e Gran Bretagna*, cit., p. 12.

3. Il deludente “Senato federale” del d.d.l. cost. della XIV legislatura

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

Così, già nella successiva XIV legislatura (2001-2006), questo è stato uno degli obiettivi che l’ampio progetto di riforma della Costituzione varato dalla nuova maggioranza di centro-destra ha tentato di raggiungere³⁸⁷.

Inizialmente, per la verità, alla promulgazione della legge cost. 3/2001 in virtù dell’esito positivo del *referendum* confermativo tenutosi il 7 ottobre, era seguita una prima promettente fase, in cui la nuova maggioranza era sembrata intraprendere la strada dell’attuazione concertata della riforma³⁸⁸.

Tali aspettative, però, rimasero presto deluse in quanto, in una seconda fase, a partire dall’estate 2003, anziché concentrarsi sull’attuazione delle nuove disposizioni costituzionali³⁸⁹, eventualmente integrandole in alcuni aspetti specifici, correggendone i limiti e colmandone le lacune senza dubbio presenti, la scelta fu quella di riaprire il cantiere della revisione della Costituzione, attraverso una “riforma della riforma”, per di più non limitata al solo Titolo V (con la c.d.

³⁸⁷ Sui principali progetti di riforma del Senato proposti, nello stesso periodo, dall’opposizione, si rinvia a: A. ANZON, *Il “federalismo” nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, pp. 4-5; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *I progetti dell’opposizione parlamentare per la riforma dell’ordinamento costituzionale*, in G. Cordini (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2005, spec. pp. 104-107; U. ROSSI MERIGHI, *Considerazioni sul progetto «Mancino-Amato-Villone»*, *ivi*, pp. 164-166.

³⁸⁸ V. *supra* § 1, note 316 e 317.

³⁸⁹ Assai indicativo della poca attenzione riservata all’attuazione della riforma del Titolo V è, ad esempio, come osserva N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento*, cit., p. 94, il permanere di un’articolazione delle commissioni permanenti di Camera e Senato che rispecchia un quadro di competenze del legislatore statale ormai superato, senza che sul punto si sia neppure sollevato alcun dibattito in sede politica o istituzionale. Proprio con riferimento all’attuazione assai parziale delle nuove disposizioni costituzionali, G. PICCIRILLI, *Il recente riequilibrio negli assetti del bicameralismo tedesco: il ruolo del Bundesrat dopo la Föderalismusreform I*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., p. 191, richiama, sottolineando la «stridente differenza con quanto avvenuto in Italia», l’ampia riforma costituzionale realizzata in Germania nel luglio del 2006, caratterizzata, tra l’altro, dall’adozione di due progetti di legge – uno di modifica della Legge fondamentale ed uno di modifica della legislazione ordinaria “di accompagnamento” – che hanno seguito un cammino parallelo. La scelta è stata, quindi, quella «di far procedere su binari paralleli sia la revisione costituzionale che le disposizioni di sua prima attuazione, senza rimandare quest’ultima ad un periodo successivo, magari affidandola ad una maggioranza diversa».

devolution), ma estesa a tutti i titoli della Parte Seconda della Carta, quindi riguardante anche la forma di governo (con il c.d. “premierato forte”), il bicameralismo, il processo legislativo, etc.

Il relativo disegno di legge, approvato definitivamente dal Senato il 16 novembre 2005 – ma poi respinto in modo piuttosto netto dagli elettori attraverso il *referendum* confermativo tenutosi il 25 e 26 giugno 2006³⁹⁰ – andava infatti a modificare circa cinquanta articoli della Costituzione.

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

A livello di metodo, infatti, questo profondo intervento sull’ordinamento costituzionale è stato sostenuto dalla sola maggioranza di governo, prescindendo da un coinvolgimento sia dell’opposizione che delle autonomie territoriali.

Esso, così, oltre ad apparire «in contrasto con l’essenza stessa della Costituzione (e delle sue revisioni) nello Stato democratico»³⁹¹, aspetto reso ancor più grave dalla sua ampia portata, non è apparso neanche rispettoso del nuovo assetto dell’ordinamento e del principio di parità tra gli enti costitutivi della Repubblica, essendo frutto di una elaborazione unilaterale statale, piuttosto che di un lavoro comune di condivisione e confronto, nell’ambito di sedi realmente paritarie, tra Stato ed autonomie territoriali.

Per quanto attiene ai contenuti, con particolare riferimento alla parte relativa alla forma di Stato³⁹², il progetto non è sembrato offrire una soluzione reale a

³⁹⁰ Durante la campagna referendaria, la riforma è stata al centro di un dibattito vivacissimo, caratterizzato da una contrapposizione netta tra le due coalizioni politiche, schierate compattamente, rispettivamente a sostegno del *no* – il centro-sinistra – e del *sì* – il centro-destra (salva la defezione di alcune singole personalità). A risultare probabilmente decisivo nel determinare l’esito finale della consultazione (che ha visto una partecipazione elevata – più del 53% degli aventi diritto – con una chiara vittoria dei *no* – circa il 61% – e un prevalere del *sì* solo in Lombardia e Veneto), oltre ad alcune (non trascurabili) contingenze politiche, è stata senza dubbio la forte e decisa critica alla riforma mossa dalla quasi totalità dei costituzionalisti italiani, e quindi l’influenza che, su un tema così tecnico, ampio e complesso per il cittadino comune, ha avuto il parere degli “esperti”.

³⁹¹ T. GROPPI, *Una riforma (in parte inutile, in parte pericolosa) da rifiutare in blocco*, in F. Bassanini (a cura di), *op. cit.*, p. 165.

³⁹² Per un’analisi completa ed approfondita di tutti gli ambiti oggetto della riforma, sia pure nella versione approvata dal Senato in prima lettura il 25 marzo 2004, poi oggetto di alcune modifiche da parte della Camera, si rinvia a F. BASSANINI (a cura di), *op. cit.*, da cui emerge una valutazione aspramente critica del progetto. Un giudizio diverso, di apprezzamento della riforma nel suo complesso, con particolare riferimento alle novità in tema di forma di governo, è stato espresso, invece, dai costituzionalisti aderenti alla Fondazione Magna Carta, nel volume di P. CALDERISI, F.

nessuno dei nodi lasciati irrisolti dalla riforma precedente, facendo oltretutto, con alcune determinate scelte, dei “passi indietro” rispetto al sistema profilato nel 2001 sul piano dello sviluppo concreto del principio autonomistico, con il rischio di determinare «una grave battuta d’arresto»³⁹³ di quel percorso, tanto da far parlare di «un “federalismo” più urlato che coerentemente praticato e che, comunque, con il federalismo non ha alcuna parentela, neanche lontana»³⁹⁴.

Ma, tornando all’oggetto della presente trattazione, una delle maggiori carenze di quella riforma, «il vero punto debole del progetto» anche secondo i commentatori meno severi³⁹⁵, riguardava proprio la revisione della formula bicamerale ed il nuovo «Senato federale della Repubblica», rispetto al quale le critiche sono state estremamente dure, e si sono incentrate sul carattere «eminentemente nominale» della qualificazione federalistica³⁹⁶, ritenuta «frutto di una mera petizione di principio»³⁹⁷, essendo il volto del nuovo Senato «assai poco (se non per nulla) rappresentativo delle autonomie territoriali»³⁹⁸.

CINTIOLI, G. PITRUZZELLA (a cura di), *op. cit.*, che non hanno mancato comunque di evidenziarne i difetti e gli elementi di contraddizione interna, che ne avrebbero potuto inficiare il funzionamento, indicando contestualmente possibili proposte di correzione. Le maggiori perplessità riguardavano le modifiche relative ai rapporti tra Stato e Regioni, nelle quali si intravedeva il rischio di un peggioramento della già precaria situazione del nostro federalismo.

³⁹³ P. CARETTI, *Una seconda riforma peggiore della prima: note critiche sulla riforma della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4, p. 778.

³⁹⁴ F. MERLONI, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 2005, n. 4, p. 470.

³⁹⁵ C. FUSARO, *Prime valutazioni sul Disegno di legge costituzionale concernente il Senato federale della Repubblica, la composizione della Corte costituzionale, la forma di governo e modificazione degli artt. 104, 117, 127 e 138 della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, p. 2.

³⁹⁶ L. CASTELLI, *op. cit.*, p. 464.

³⁹⁷ G.C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, p. 9, che ha definito il nuovo organo «un Senato federale solo a parole» (p. 1).

³⁹⁸ *Ivi*, p. 9. Giudizi assai duri sono stati espressi anche da: A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., p. 5, che ha parlato di «pseudofederalizzazione del Parlamento (e, di riflesso, dell’intero ordinamento)»; R. BIN, *Senato federale? “...ma mi facci il piacere!”*, in *www.forumcostituzionale.it*, 11 maggio 2004, che ha definito il proposto Senato federale «un maquillage imbarazzante» (p. 1), nonché una «deforme creatura» (p. 2); S. GAMBINO, *Una «riforma sbagliata», «un progetto che non aiuta»: la riforma costituzionale in discussione non risolve problemi (che andrebbero risolti) e ne crea molti altri*, in F. Bassanini (a cura di), *op. cit.*, p. 150, che lo ha definito «un ibrido irriconoscibile e soprattutto destinato a non poter funzionare»; W. VITALI, *Un Senato poco «federale», ivi*, il quale, con giudizio inappellabile, ne ha parlato come di «una creatura davvero inquietante» (p. 491), «un ibrido che via via ha preso le sembianze di una mostruosità inedita e pericolosa per il buon funzionamento delle istituzioni del nostro Paese» (p. 487). Minoritaria la dottrina che, pur sottolineando i limiti dell’organo, ne ha dato una valutazione più favorevole. Si veda, in particolare, C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, cit., p. 16, nota 45, secondo cui, «nonostante qualche pecca evidente, la riforma costituiva il massimo che si potesse pensare di fare e avrebbe permesso di dare una soluzione, forse non definitiva, ma

Tali valutazioni apparivano effettivamente giustificate dalla disciplina dettata per la composizione dell'organo, senza dubbio ben lontana dall'adottare i tratti riscontrabili – sia pur nella grande varietà di soluzioni esistenti – nelle Camere territoriali proprie delle esperienze costituzionali che consideriamo tipicamente federali.

In particolare, due scelte risultavano decisive in tal senso.

Anzitutto, il primo elemento non conciliabile con la pretesa natura federale dell'organo³⁹⁹ era rappresentato dalla tecnica di investitura dei 252 senatori⁴⁰⁰: non la designazione ad opera degli enti territoriali, ma piuttosto l'elezione diretta, la stessa usata per le Camere politiche (v. *amplius infra* cap. VI, § 1.2).

Ma a rendere decisamente problematica tale scelta – che, per la verità, nel panorama comparato ritroviamo anche in ordinamenti propriamente federali – era la sua interazione con le modalità di riparto dei seggi senatoriali tra le Regioni⁴⁰¹, che risultava troppo spostato sul versante demografico, con un notevole squilibrio tra le quote regionali, a scapito di una rappresentanza più propriamente federalistica⁴⁰².

suscettibile di evoluzioni promettenti, all'annoso problema dell'assetto del nostro bicameralismo». In tal senso anche L. ANTONINI, *Intorno ai difetti e alle virtù della riforma di Lorenzago*, in G. Cordini (a cura di), *op. cit.*, pp. 13 ss., secondo il quale in tema di bicameralismo difficilmente si poteva fare di meglio: il modello proposto, pur non rappresentando la soluzione ideale, costituiva comunque un buon compromesso, in quanto era costruito – con approccio realistico – in modo da aumentare le sue possibilità di accoglimento, rendendolo più “digeribile” ai riformatori, date le difficoltà politiche con cui inevitabilmente deve misurarsi un progetto di revisione del Senato. In favore della proposta anche A. CHIAPPETTI, *La Costituzione della II Repubblica. La fine del mito del federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 151 ss., che ha ritenuto ovvie, scontate ed ingiuste le critiche ad essa mosse, dovendosi tener conto della «necessità imprescindibile di procedere con progressività e senza cesure nette all'abbandono dell'attuale Senato».

³⁹⁹ Cfr., tra gli altri, A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in www.issirfa.cnr.it/3297,908.html, p. 4.

⁴⁰⁰ Si ricorda che la versione definitiva della legge costituzionale prevedeva che il Senato federale passasse da 315 a 252 membri, e che venissero opportunamente meno sia i senatori a vita che quelli eletti nella circoscrizione Estero. Entrambe le categorie si andavano ad aggiungere ai 500 membri della Camera dei deputati. Sotto tale profilo, dure critiche erano state espresse dalla dottrina (v. R. BIN, *Senato federale? “...ma mi facci il piacere!”*, cit. p. 1; P. BILANCIA, *op. cit.*, p. 444; L. CASTELLI, *op. cit.*, p. 466), nei confronti del progetto varato in prima lettura dal Senato (25 marzo 2004), che invece manteneva invariata la presenza delle due quote di senatori, nonostante esse avessero ben poco a che fare con la rappresentanza territoriale.

⁴⁰¹ Cfr., tra gli altri: A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, cit., pp. 4-5; C. FUSARO, *Un progetto da migliorare, non da demonizzare*, in F. Bassanini (a cura di), *op. cit.*, p. 130.

⁴⁰² La riforma prevedeva la riduzione da sette a sei del numero minimo dei senatori per Regione, lasciando il tetto di due per il Molise e di uno per la Valle d'Aosta. Così, tra la rappresentanza minima e la rappresentanza massima vi sarebbe stata un'escursione compresa tra 1 e 38 seggi (quelli rispettivamente spettanti a Valle d'Aosta e Lombardia), e, come nota C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, cit., p. 14, i senatori paritariamente assegnati

Come accade in tutti gli Stati federali che adottano l'elezione diretta dei membri della Camera di rappresentanza territoriale, sarebbe stato infatti opportuno contemperare questa scelta con il criterio della pariteticità – o, per lo meno, della quasi pariteticità – del numero dei seggi attribuiti agli enti sub-statali⁴⁰³.

I due elementi appena ricordati, ai quali si può aggiungere anche l'inevitabile mantenimento del divieto di mandato imperativo⁴⁰⁴, non potevano essere

sarebbero stati solo il 44% del totale – a fronte dell'attuale 41% – con tutti gli altri distribuiti in rapporto alla popolazione.

⁴⁰³ Così, tra gli altri: M. VOLPI, *La controriforma costituzionale*, in F. Bassanini (a cura di), *op. cit.*, p. 291; L. CASTELLI, *op. cit.*, p. 464. È indubbio che l'attribuzione di un numero uguale di rappresentanti a ciascuna collettività territoriale rafforza enormemente il peso specifico del principio federale nella configurazione della forma di Stato. A livello comparato, la regola che vede andare di pari passo elezione diretta della seconda Camera e stesso numero di rappresentanti per ciascuna entità componente la Federazione, è rinvenibile nei casi di Stati Uniti, Svizzera, Australia, nonché di alcuni federalismi latinoamericani. Il Senato degli Stati Uniti d'America (art. I, sez. 3, Cost.), che, accanto alla Camera dei Rappresentanti, è uno dei due rami di cui si compone il Congresso americano, è infatti composto da 100 senatori – due per ogni Stato membro – i quali, dal 1913, in virtù del XVII emendamento, non sono più eletti dai Parlamenti statali, ma direttamente (con sistema maggioritario *plurality*) nell'ambito degli Stati (in un'unica circoscrizione statale), per un periodo di sei anni. Il bicameralismo statunitense appare quindi fondato su due diversi principi rappresentativi: in un ramo, ogni Stato è rappresentato in proporzione alla sua popolazione (con almeno un rappresentante ciascuno); nell'altro, ogni Stato, dal più grande al più piccolo, è rappresentato paritariamente (così, ad esempio, la California e il Wyoming, lo Stato più popoloso, con quasi 34 milioni di residenti censiti nel 2000, ed il meno popoloso, con quasi 500 mila, hanno due senatori ciascuno, mentre alla Camera eleggono rispettivamente 53 rappresentanti e un solo rappresentante).

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

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

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

⁴⁰⁴ In base al nuovo art. 67 Cost. «ogni deputato e ogni senatore» avrebbe rappresentato «la Nazione e la Repubblica», esercitando «le proprie funzioni senza vincolo di mandato».

significativamente compensati da quei correttivi la cui introduzione rispondeva proprio al tentativo di legare la struttura del Senato all'articolazione regionale dell'ordinamento, ma risultati troppo deboli per conseguire un tale obiettivo.

Quel legame era anzitutto ricercato attraverso l'inclusione, tra i requisiti di eleggibilità dei senatori⁴⁰⁵, di quello consistente nel ricoprire o nell'aver ricoperto cariche elettive negli enti territoriali locali o regionali nella Regione di riferimento, o nell'essere stati eletti senatori o deputati in quella Regione.

Tale requisito, già di per sé inidoneo ad assicurare un rapporto tra l'eletto e l'istituzione regionale, non era oltretutto neanche necessario⁴⁰⁶, in quanto veniva «di fatto annullato dal requisito alternativo della mera residenza nella Regione»⁴⁰⁷ alla data di indizione delle elezioni, rendendo «in pratica possibile a chiunque essere candidato»⁴⁰⁸.

Un altro accorgimento previsto dalla riforma per collegare Senato e Regioni era quello della contestualità dell'elezione dei senatori e dei membri delle assemblee legislative regionali, fondato sull'idea che tale meccanismo avrebbe determinato in Senato una rappresentanza politica in consonanza con gli orientamenti formati a livello regionale, assicurando un raccordo tra Regioni e seconda Camera.

Così, in base alla nuova disciplina, i membri del Senato avrebbero dovuto essere eletti contemporaneamente ai Consigli regionali, con la conseguenza che, in caso di proroga di questi ultimi, sarebbero stati prorogati anche i senatori in carica, e, soprattutto, in caso di scioglimento anticipato di un Consiglio, si sarebbe ridotta anche la durata in carica dei senatori di quella Regione, per cui il Senato sarebbe divenuto un organo permanente destinato a rinnovarsi parzialmente via via⁴⁰⁹.

⁴⁰⁵ Con riferimento all'elettorato passivo, si ricorda che per essere eletti senatori sarebbe stato sufficiente aver compiuto venticinque anni, rispetto agli attuali quaranta (così come si riduceva – da venticinque a ventuno anni – l'età per poter essere eletti deputati). Tra l'altro, mutava anche l'elettorato attivo, in quanto si sarebbero potuti eleggere i senatori già a diciotto anni (rispetto ai venticinque della Costituzione vigente).

⁴⁰⁶ U. ALLEGRETTI, *Un Senato "federale"?*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 4, p. 816.

⁴⁰⁷ L. CASTELLI, *op. cit.*, p. 466.

⁴⁰⁸ V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e il Senato federale*, in P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella (a cura di), *op. cit.*, p. 73.

⁴⁰⁹ In questo modo avrebbe trovato applicazione un dato ricorrente nelle Camere di rappresentanza federale, cioè il carattere di organi permanenti, che svolgono la loro attività in modo continuativo, senza che questa sia organizzata sulla base del criterio della legislatura. Si pensi, ad esempio, al Senato americano: la durata in carica dei senatori è di sei anni, ma i mandati sono scaglionati a cadenza biennale, cosicché ogni due anni il Senato è rinnovato per un terzo. Lo stesso accade per il Senato argentino, nonché – sia pur con tempistiche diverse – per quello brasiliano

Tale congegno, senza dubbio migliore rispetto alla sua versione originaria contenuta nel testo approvato in prima lettura⁴¹⁰, era comunque apparso inadeguato al fine di rafforzare la qualità territoriale del Senato, sembrando invece verosimile il rischio di un effetto opposto, cioè quello del sopravvento delle questioni connesse alle elezioni politiche nazionali su quelle di interesse più strettamente locale, quindi di una politicizzazione sul piano nazionale della competizione elettorale regionale⁴¹¹.

In materia di *quorum* era poi introdotta una disposizione che condizionava la validità delle deliberazioni del Senato (oltre che alla tradizionale presenza della metà dei componenti, anche) alla presenza in aula di senatori eletti in almeno un terzo delle Regioni, con lo scopo di evitare che quelle più popolose potessero, da sole, assumere decisioni a danno di tutte le altre.

Tale disciplina, senz'altro condivisibile, inserita nella configurazione complessiva del nuovo Senato, non poteva certo risultare decisiva – al pari degli altri elementi esaminati – al fine di una “federalizzazione” della seconda Camera.

Del resto, il testo della riforma conteneva delle disposizioni che “svelavano” come lo stesso legislatore costituzionale riconoscesse implicitamente che un Senato così concepito non poteva essere idoneo a rappresentare gli enti territoriali.

(senatori in carica otto anni, con rinnovo parziale ogni quattro), ed australiano (senatori in carica sei anni, rinnovati per metà ogni tre). Sia pur in virtù di dinamiche diverse, la stessa caratteristica è riscontrabile anche nei *Bundesrat* tedesco ed austriaco, in quanto la modalità di designazione dei rispettivi membri (v. rispettivamente la nota 269 nel cap. IV e la nota 441) comporta che la composizione di tali organi sia determinata dalle elezioni regionali, che si svolgono nei vari *Länder* a date differenziate, cosicché essi vengono rinnovati a rotazione.

⁴¹⁰ Si ricorda che nel testo approvato in prima lettura dal Senato, la contestualità era configurata in modo del tutto diverso. Essa, infatti, assumeva una forma “affievolita”, nel senso che si manteneva in ogni caso ferma la durata di cinque anni del mandato dei senatori, cosicché, in caso di scioglimento di un Consiglio regionale, si sarebbe proceduto alla rielezione di quest'ultimo senza alcun effetto sulla composizione del Senato, prevedendosi, invece, un adeguamento della durata della successiva legislatura regionale ai tempi di scadenza del Senato, proprio per assicurare a quella data la contestualità. Anche sotto questo profilo, dure critiche erano state espresse dalla dottrina, che aveva ravvisato nella sostanziale subordinazione della legislatura regionale alla durata del Senato, con la conseguente possibilità di legislature brevi o brevissime, il rischio di ripercussioni negative sulla stabilità e la governabilità delle Regioni, oltre che una violazione del principio di autonomia regionale e del diritto degli enti elettivi e dei propri rappresentanti eletti di compiere il mandato loro conferito (cfr. L. CASTELLI, *op. cit.*, p. 465; W. VITALI, *op. cit.*, p. 491). La stessa dottrina aveva auspicato una modifica sul punto nella direzione in cui poi il legislatore costituzionale si è effettivamente mosso, cioè facendo del Senato un organo ad eventuale rinnovo parziale, adeguando la durata del mandato dei senatori a quella del rispettivo Consiglio regionale, e non viceversa (cfr. V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e il Senato federale*, cit., pp. 74-75; S. BONFIGLIO, *Senato federale: dov'è finita la contestualità affievolita?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it).

⁴¹¹ Cfr. A. ANZON, *Il “federalismo” nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura*, cit., p. 2; S. BONFIGLIO, *Senato federale: dov'è finita la contestualità affievolita?*, cit., p. 1; ID., *Il Senato in Italia*, cit., p. 63; L. CASTELLI, *op. cit.*, p. 466.

Perché altrimenti prevedere, accanto alla composizione ordinaria dell'organo, anche una composizione "integrata" per l'esercizio delle sue funzioni elettorali?

Ciò valeva sia per l'elezione di quattro giudici costituzionali (e di un sesto dei membri elettivi del Consiglio Superiore della Magistratura) – effettuata dal Senato integrato dai Presidenti delle giunte delle Regioni e delle Province autonome⁴¹² – sia per quella del Capo dello Stato – effettuata dall'"Assemblea della Repubblica", costituita, oltre che dal Parlamento e dagli stessi Presidenti delle giunte regionali, altresì da alcuni delegati designati dai Consigli regionali (una parte dei quali eletti anche tra Sindaci e Presidenti di Provincia indicati a tal fine dai Consigli delle autonomie locali)⁴¹³.

Tutto ciò non avrebbe avuto ragion d'essere in presenza di un Senato davvero federale, e denotava, di conseguenza, proprio la necessità di un intervento tendente all'integrazione di un *quid* (la rappresentanza degli enti territoriali) che, difettandovi, doveva essere aggiunto.

Considerazioni analoghe potevano essere effettuate per la norma che prevedeva la partecipazione all'attività del Senato, *senza diritto di voto*, di rappresentanti di Regioni ed enti locali (nella misura di due per Regione), rispettivamente eletti, all'inizio di ogni legislatura regionale, dai Consigli regionali (tra i propri componenti) e dai Consigli delle autonomie locali (tra i Sindaci e i Presidenti di Provincia).

⁴¹² La legge costituzionale manteneva – opportunamente (cfr. N. ZANON, *La riforma della Corte Costituzionale*, cit., pp. 120-122) – inalterato il numero dei giudici della Corte costituzionale (quindici), modificando, però, le proporzioni tra le varie componenti. Infatti, in virtù dell'attribuzione alla Camera dei deputati dell'elezione di tre giudici, e al Senato federale integrato di quattro – con un accrescimento a sette della quota parlamentare – veniva conseguentemente sottratto un membro da quelli di nomina presidenziale ed uno da quelli nominati dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa. Una parte della dottrina aveva sollevato delle perplessità circa la prevalenza della quota dei giudici di designazione parlamentare sulle altre due componenti (cfr. G.C. DE MARTIN, *Autonomie locali e garanzie costituzionali*, cit., p. 3, per il quale ciò avrebbe finito «per mettere in discussione quel delicato equilibrio che è indispensabile per dar vita ad un organo con così decisivi poteri di garanzia di sistema», modificando «quel bilanciamento di pesi e contrappesi che appare essenziale per l'assetto di un organo costituzionale che ha bisogno il più possibile di indipendenza, specie dagli organi di indirizzo politico»). Si ricorda che parzialmente diversa era la disciplina – duramente criticata (U. ALLEGRETTI, *I molti squilibri di un progetto*, cit., pp. 24-25; A. ANZON, *Il "federalismo" nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura*, cit., p. 4; N. ZANON, *La riforma della Corte Costituzionale*, cit., pp. 125-127) – contenuta nel testo approvato in prima lettura dal Senato, che riservava l'elezione dei sette giudici di nomina parlamentare al solo Senato federale integrato, escludendone completamente la Camera dei deputati.

⁴¹³ Cfr. A. ANZON, *Il "federalismo" nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura*, cit., p. 2; M. MANETTI, *Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 2.

Tale singolare previsione, oltre ad essere la più emblematica prova della consapevolezza da parte degli artefici della riforma della mancata “federalizzazione” del Senato, non era di certo in grado di creare un qualche più stretto nesso con gli enti territoriali, di cui, anzi, contribuiva ad avvilire il ruolo all’interno della seconda Camera⁴¹⁴, proprio per il carattere puramente consultivo della loro partecipazione⁴¹⁵.

Dunque, si poteva ritenere decisamente non raggiunto l’obiettivo perseguito da tutte queste previsioni, che era quello di creare, fermo il mantenimento del suffragio universale e diretto, il collegamento più forte possibile fra delegazione senatoriale di una Regione e la Regione stessa, risultando di fatto ignorata l’esigenza di dare spazio ai rappresentanti delle autonomie territoriali in uno dei due rami del Parlamento⁴¹⁶.

Quei collegamenti erano davvero «labili ed inconsistenti»⁴¹⁷, e le soluzioni contenute nella riforma sotto tale profilo sono state ritenute, anzi, «inutili, impraticabili» ed «offensive per le Regioni (e gli enti locali)», al punto da far apparire «rivoluzionaria l’ipotesi della c.d. bicameralina»⁴¹⁸.

La disciplina del Senato non giustificava perplessità soltanto per gli aspetti strettamente organizzativi, ma anche sotto il profilo funzionale.

Una delle cruciali novità della riforma era rappresentata dal fatto che la Camera dei deputati diveniva unica titolare del rapporto di fiducia con il Governo, da cui era invece escluso il Senato federale, che, di conseguenza, a differenza della Camera, era sottratto allo scioglimento anticipato (e, quindi, ad ogni possibilità di condizionamento da parte del Primo Ministro)⁴¹⁹.

⁴¹⁴ P. CARETTI, *Una seconda riforma peggiore della prima*, cit., p. 778.

⁴¹⁵ Un ulteriore elemento di complicazione era dato dal fatto che la disciplina delle modalità di tale partecipazione era affidata al regolamento del Senato, che avrebbe dovuto garantire rapporti di reciproca informazione e collaborazione tra i senatori e i rappresentanti delle autonomie territoriali.

⁴¹⁶ G.C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, cit., p. 8.

⁴¹⁷ A. CERRI, *Il fragile impianto della proposta di revisione costituzionale approvata dal Senato*, in F. Bassanini (a cura di), *op. cit.*, p. 113.

⁴¹⁸ P. CARETTI, *Una seconda riforma peggiore della prima*, cit., pp. 777-778. *Contra*, A. CHIAPPETTI, *op. cit.*, p. 152, secondo il quale «uno dei più grandi meriti della riforma (era) proprio quello di aver avviato un’iniziativa bloccata da decenni», compiendo «un primo passo verso una progressiva maggiore rappresentazione nel Parlamento delle autonomie regionali e forse anche di quelle minori». Secondo l’autore, in futuro, si sarebbe di certo potuto prevedere «una sempre maggiore presenza di componenti effettivamente regionali».

⁴¹⁹ La riforma, infatti, prevedeva che la Camera potesse essere sciolta, con decreto del Presidente della Repubblica, in varie ipotesi, tra cui su richiesta del Primo Ministro, che ne assumeva l’esclusiva responsabilità.

Tale innovazione, tendenzialmente condivisibile e, sul panorama comparato, in linea con le caratteristiche delle forme di governo di tipo parlamentare, mal si conciliava, però, con alcune scelte del legislatore costituzionale relativamente al nuovo procedimento legislativo, con il rischio di creare tutte le premesse per «un cortocircuito dalla portata dirompente»⁴²⁰.

In base alla nuova disciplina, la funzione legislativa sarebbe stata esercitata collettivamente o ripartita per materia fra Camera e Senato, secondo tre distinti procedimenti, dato l'affiancamento alle leggi bicamerali delle leggi monocamerali, nel cui *iter* formativo ad una Camera sarebbe spettato un ruolo autenticamente deliberativo, ed all'altra il potere di formulare proposte da sottoporre alla definitiva decisione della prima.

Il procedimento bicamerale paritario, riguardante una serie di oggetti enumerati⁴²¹, si sarebbe differenziato da quello attualmente vigente, in quanto non si ammetteva più una *navette* infinita tra le due Camere sino alla formazione dell'identica volontà sul testo di legge, essendo invece prevista, in mancanza di accordo tra le due Camere, la convocazione da parte dei rispettivi Presidenti, d'intesa tra loro, di una commissione mista paritetica di conciliazione, incaricata di proporre un testo unificato da sottoporre al solo voto finale delle due Assemblee, senza possibilità di emendamenti.

Il secondo tipo di procedimento legislativo previsto era quello “a prevalenza della Camera dei deputati”, avente ad oggetto – oltre ai bilanci, al rendiconto consuntivo e all'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali – le materie di competenza esclusiva dello Stato (eccetto quelle rimesse alla legislazione paritaria).

Rispetto ad esse, il Senato federale poteva solo proporre, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della Camera (quindici in caso di leggi di conversione di decreti legge), modifiche su cui quest'ultima avrebbe deciso in via definitiva.

⁴²⁰ A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, cit., p. 5.

⁴²¹ Tra i quali: la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantirsi su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lett. *m*); i sistemi elettorali di Camera e Senato; la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali degli enti locali, e l'ordinamento di Roma Capitale (art. 117, secondo comma, lett. *p*); l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali (art. 119); l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo (art. 120, secondo comma); tutti i casi in cui la Costituzione rinvia alla legge dello Stato o della Repubblica (leggi previste dal Titolo V, leggi sui diritti fondamentali; sullo stato di guerra; sull'autonomia universitaria; sul funzionamento della Corte costituzionale, etc.).

Ciò che rendeva il progetto singolare era il terzo tipo di procedimento legislativo previsto, quello “a prevalenza del Senato federale”, riguardante le “leggi cornice”, cioè la determinazione dei principi fondamentali nelle materie a competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.).

In tal caso, lo schema procedimentale era esattamente capovolto rispetto al precedente, essendo la Camera a poter proporre modifiche su cui il Senato si sarebbe pronunciato in via definitiva.

Rispetto a questo assetto della funzione legislativa, diverse erano le perplessità suscitate dalla riforma⁴²².

Anzitutto, la tripartizione descritta, oltre ad apparire di per sé complessa, era criticabile per il criterio su cui essa si fondava, che riproduceva pedissequamente quello previsto dall’art. 117, senza tenere affatto in considerazione le molte indicazioni assai innovative – nel senso di una relativizzazione del concetto stesso di materia e di una flessibilizzazione del rigido riparto delle competenze – nel frattempo venute dalla Corte costituzionale⁴²³.

Così, il progetto, limitandosi – salvo poche eccezioni – «a trasferire la staticità del riparto di competenze fra Stato e Regioni alla distribuzione della funzione legislativa fra Camera e Senato», nasceva «già vecchio»⁴²⁴ e, soprattutto, era esposto alle medesime problematiche – questa volta nel rapporto tra i due rami del Parlamento – già emerse nelle relazioni tra livelli territoriali, legate alla difficoltà di individuare precise linee di confine tra le materie, e, quindi, la corretta procedura legislativa cui instradare un progetto di legge⁴²⁵.

Sembravano dunque sussistere le premesse perché «un sistema macchinoso e intricato»⁴²⁶ di quel tipo generasse un inedito contenzioso tra le due Camere, a causa dell’incertezza nell’assegnare questo o quel disegno di legge all’una o all’altra⁴²⁷.

⁴²² Un giudizio positivo era stato espresso da A. CHIAPPETTI, *op. cit.*, p. 154, in relazione al risultato della «riduzione nettissima dei tempi di approvazione delle leggi», pur permettendo, contemporaneamente, nei procedimenti tendenzialmente monocamerale, all’altra Camera di intervenire comunque nell’*iter* legislativo.

⁴²³ Si pensi alle già citate sentenze nn. 282 e 407/2002, 370/2003 (v. *supra* § 1), e 303/2003 (v. *supra* cap. II).

⁴²⁴ L. CASTELLI, *op. cit.*, p. 468.

⁴²⁵ Cfr. V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e il Senato federale*, cit., pp. 76-77.

⁴²⁶ W. VITALI, *op. cit.*, p. 487.

⁴²⁷ *Ibidem*; P. CARETTI, *Una seconda riforma peggiore della prima*, cit., p. 778.

Consapevole di questo rischio, il legislatore costituzionale aveva previsto, come possibile soluzione ad esso, un meccanismo istituzionale attraverso il quale comporre gli eventuali conflitti nell'esercizio della funzione legislativa, rendendo il riparto disponibile ai Presidenti delle Camere, che avrebbero dovuto – con giudizio insindacabile – decidere sulle eventuali controversie⁴²⁸.

A tali problemi del nuovo assetto della funzione legislativa nel suo complesso, si aggiungeva, come già accennato, quello più specifico della previsione di una categoria di leggi su cui il Senato federale – esattamente come la Camera su altre materie⁴²⁹ – avrebbe avuto l'ultima parola.

Tale scelta, non riscontrabile a livello comparato in alcun sistema federale o regionale⁴³⁰, oltre ad essere concettualmente criticabile⁴³¹, appariva paradossale se inserita nel quadro complessivo disegnato dalla riforma.

Infatti, la numerosità e l'importanza delle materie in questione, molte delle quali di indubbia rilevanza strategica per l'attuazione dell'indirizzo politico del Governo⁴³², era del tutto incompatibile con lo sganciamento del Senato dal rapporto

⁴²⁸ Tale soluzione era stata ritenuta inadeguata da S. MANGIAMELI, *Il federalismo italiano dopo Lorenzago*, cit., p. 14. Critico anche A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, cit., p. 6. Un giudizio positivo era stato invece espresso da F. GILIOLI, *Brevi considerazioni sul progetto di «Lorenzago»*, in G. Cordini (a cura di), *op. cit.*, pp. 82-83.

⁴²⁹ Non a caso, secondo G. AMATO, *Una riforma sbagliata*, in F. Bassanini (a cura di), *op. cit.*, p. 30, attraverso l'attribuzione al Senato di quel tipo di potestà legislativa, si sarebbe «infilata la rotella del bicameralismo paritario nell'orologio di un sistema che si vorrebbe federale».

⁴³⁰ Infatti, sul panorama comparato, in ambito legislativo, alla Camera rappresentativa degli enti territoriali, o sono attribuiti gli stessi poteri della Camera politica, riconoscendole dunque un ruolo codecisorio (si pensi ai casi di Stati Uniti e Svizzera, su cui v. la nota 233 nel cap. IV, ma anche all'Australia e ai federalismi latinoamericani), oppure, nella maggior parte degli ordinamenti, essa ha poteri inferiori alla Camera bassa, essendo spesso esclusa dalla funzione legislativa per le materie che non riguardino specificamente le competenze degli enti decentrati, magari coinvolgendola rispetto ad esse attraverso la possibilità di opporre un veto sospensivo superabile dalla prima Camera (si pensi al caso del *Bundesrat* tedesco, su cui v. ancora la nota 233, od anche al caso belga). Particolarmente deboli, a livello funzionale, sono le seconde Camere di Austria (v. *infra* nota 449) e Spagna, potendo solo disporre, relativamente all'intera legislazione, di un veto sospensivo, facilmente superabile dalle rispettive Camere basse (per una panoramica con brevi cenni ai vari ordinamenti, v. B. CARAVITA DI TORITTO, *Il bicameralismo nelle più significative esperienze federali*, cit., pp. 94-100).

⁴³¹ A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, cit., p. 5, ne ha parlato come di «un autentico non-senso», ritenendo singolare che proprio quel tanto di uniformità che la Costituzione richiede nelle materie di competenza concorrente attraverso la determinazione dei principi vincolanti le istituzioni regionali in nome di indirizzi nazionali, fosse rimesso alla valutazione non già della Camera politica rappresentativa dell'intera comunità nazionale, ma proprio alla Camera territoriale. In tal senso anche U. ALLEGRETTI, *I molti squilibri di un progetto*, cit., p. 22.

⁴³² Si pensi, ad esempio, al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, alla politica industriale, al trasporto e alla distribuzione nazionale dell'energia, alle politiche sociali, all'ordinamento della comunicazione, alle grandi reti di trasporto e navigazione.

fiduciario, che lo rendeva non soggetto a scioglimento ed impediva al Governo di far uso della questione di fiducia.

Aggiungendo a ciò la possibilità della formazione in Senato di una maggioranza diversa da quella della Camera, era chiaro il rischio concreto che le decisioni del Senato potessero paralizzare e compromettere irreparabilmente la politica governativa⁴³³.

Proprio per evitare un esito così grave, la riforma prevedeva un meccanismo che avrebbe decisamente depotenziato il potere legislativo attribuito in via esclusiva al Senato, riconoscendo al Primo ministro la possibilità di sottrargli la competenza costituzionalmente riconosciutagli, per spostarla alla Camera dei deputati.

Più precisamente, il *Premier*, laddove avesse ritenuto che proprie modifiche ad un disegno di legge sottoposto all'esame del Senato federale fossero state essenziali per l'attuazione del suo programma, o anche per il rispetto dei trattati internazionali, di norme comunitarie, per la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, nonché dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, avrebbe potuto chiedere al Presidente della Repubblica, che ne verificava i presupposti costituzionali, l'autorizzazione ad esporre le ragioni dell'iniziativa governativa al Senato, che avrebbe deciso entro trenta giorni. Se le modifiche non fossero state accolte, il disegno di legge sarebbe stato trasmesso alla Camera, che avrebbe deciso in via definitiva a maggioranza assoluta.

Tale soluzione era apparsa, però, poco convincente, sembrando in ogni caso auspicabile una semplificazione del processo legislativo, in particolare con la revisione delle competenze del Senato federale, affinché la decisione finale su tutte le leggi riguardanti l'attuazione del programma di Governo spettasse alla Camera⁴³⁴.

⁴³³ Cfr., tra gli altri, A. CERRI, *op. cit.*, p. 114; V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e il Senato federale*, cit., pp. 80-81; A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, cit., pp. 5-6; C. DECARO, *La riforma del bicameralismo in Italia*, in Id. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., p. 128, nota 16. *Contra*, P. BILANCIA, *op. cit.*, p. 446, la quale esprimeva una valutazione complessivamente favorevole, ritenendo che riservare alla legge monocamerale del Senato federale la determinazione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti, avrebbe potuto rappresentare una soluzione che sarebbe andata «nel senso di un rafforzamento della dimensione “regionale” negli equilibri e nei rapporti interni tra gli enti costitutivi della Repubblica».

⁴³⁴ Tale istanza era manifestata, ad esempio, nel *Documento dei costituzionalisti della Fondazione Magna Carta. Riforma della Costituzione. Il rischio non è la “deriva plebiscitaria” ma “il Governo debole”. Correggere composizione e poteri del Senato federale*, in P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella (a cura di), *op. cit.*, pp. 143-144.

Inoltre, il meccanismo descritto, secondo alcuni, era concepito per rendere le scelte relative alla seconda Camera compatibili con il premierato⁴³⁵, facendo della tripartizione delle fonti «una finzione giuridica», per affermare «la supremazia della Camera dei deputati e, soprattutto, il primato assoluto del Governo»⁴³⁶, riducendo il Senato ad organo «quasi-consultivo», non in grado di svolgere alcun ruolo di bilanciamento o riequilibrio⁴³⁷.

In conclusione, dall'analisi effettuata emerge limpidamente come il Senato delineato dall'ampia riforma costituzionale approvata nella XIV legislatura, non fosse, né sul piano strutturale né su quello funzionale, affatto soddisfacente.

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

L'esito del *referendum* costituzionale del giugno 2006 concluse questa stagione, sancendo, in qualche modo, un doppio insuccesso: infatti, il fallimento indiscutibile dell'ennesimo tentativo riformatore ne portò inevitabilmente con sé un secondo, legato all'inattuazione di buona parte della riforma del 2001, compresa la novità contenuta nell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001, l'unica che avrebbe potuto nel frattempo permettere una rappresentanza al centro delle autonomie in sede parlamentare.

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

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

⁴³⁵ Cfr. M. MANETTI, *Il Senato federale all'italiana*, in www.federalismi.it, 21 aprile 2005, spec. pp. 4 e 13-14; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., p. 65.

⁴³⁶ *Ibidem*.

⁴³⁷ M. MANETTI, *Il Senato federale all'italiana*, cit., p. 14.

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

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

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

Infatti, in questo periodo la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati ha svolto un intenso lavoro che ha portato, accorpendo tutta una serie di proposte⁴³⁸, alla redazione di un unico progetto – la c.d. “bozza Violante”, dal nome del Presidente della Commissione stessa – approvato a larga maggioranza in quella sede il 17 ottobre 2007, dopo aver ottenuto anche il parere favorevole con osservazioni da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali, e subito trasmesso all’Assemblea, che lo ha cominciato ad esaminare ai primi di novembre⁴³⁹.

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

⁴³⁸ Per qualche breve cenno ad alcuni di questi disegni di legge costituzionale v. A. STERPA, *Le ipotesi di revisione della Costituzione ed il sistema delle autonomie*, Estratto dal *Quinto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, 2008, in www.issirfa.cnr.it, p. 7.

⁴³⁹ Si tratta del progetto recante «Modificazioni di articoli della parte seconda della Costituzione, concernenti forma del Governo, composizione e funzioni del Parlamento, nonché limiti di età per l’elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica».

In particolare, tra i molti possibili modelli di riferimento a livello comparato, il nuovo Senato sembrava essere assimilabile – anche se solo tendenzialmente, alla luce di una serie di differenze sia strutturali che funzionali – a quello del *Bundesrat* austriaco, l'organo attraverso il quale i nove *Länder* che costituiscono la Federazione intervengono nella definizione della legislazione federale⁴⁴⁰.

Quanto alla composizione, il progetto prevedeva, infatti, l'elezione di secondo grado – fondamentale affinché abbia senso l'opzione in favore di una Camera territoriale, che non sia una mera riproduzione di quella politica (v. *amplius infra* cap. VI, § 1.2) – della maggior parte dei senatori, che sarebbero stati eletti dai Consigli regionali⁴⁴¹, necessariamente tra i propri componenti⁴⁴², con voto limitato, al fine di garantire la rappresentanza delle minoranze⁴⁴³, sulla base di modalità uniformi da definire con legge dello Stato.

⁴⁴⁰ Sul *Bundesrat* austriaco v. P. MACCHIA, *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, Giappichelli, Torino, 2007; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., pp. 77-80; M. PIREDDA, *Il Bundesrat austriaco*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, pp. 183 ss.; A. GAMPER, *The Austrian Bundesrat*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp. 781 ss.

⁴⁴¹ L'elezione indiretta è adottata per la formazione del *Bundesrat* austriaco, i cui componenti sono eletti – insieme ad un membro supplente per ognuno di essi – dalle assemblee legislative dei *Länder*, per un periodo di tempo corrispondente alla durata della legislatura delle medesime (cinque o sei anni), valendo, dunque, per la seconda Camera, il principio del rinnovo parziale. La Costituzione, inoltre, prevede che i Presidenti dei governi regionali possano partecipare alle sedute del *Bundesrat*, ed abbiano diritto ad essere ascoltati ogni volta che lo richiedano.

⁴⁴² Si tratterebbe di una fondamentale differenza rispetto al modello del *Bundesrat* austriaco, i cui membri sono eletti tra i cittadini in possesso dei requisiti richiesti per l'elezione alle diete regionali, senza che ne debbano necessariamente far parte. In proposito, le Costituzioni dei *Länder* disciplinano in modo diverso il caso della contemporanea appartenenza al *Bundesrat* ed al *Landtag*: mentre Austria Inferiore, Austria Superiore, Salisburgo, Stiria, Tirolo, Vorarlberg e Vienna lo ammettono, le Costituzioni di Corinzia e Burgenland lo escludono. La necessità che i senatori siano anche componenti dei Consigli regionali, come previsto dalla “bozza Violante”, rappresenterebbe un elemento da valutarsi senza dubbio positivamente, in quanto proprio la sua assenza nel sistema austriaco – sommata ad altri fattori che lo differenziano, ad esempio, da quello tedesco (v. cap. IV, § 4.5, nota 271), quali il principio del libero mandato e la formazione dei gruppi parlamentari e delle commissioni permanenti su base partitica, piuttosto che territoriale – può considerarsi una delle cause di attenuazione del legame istituzionale tra la seconda Camera e le entità in essa rappresentate, e dunque di quella “debolezza” generalmente ad esso imputata (v. *amplius infra* cap. VI, § 1.2). *Contra*, M. LUCIANI, *Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb.*, cit., p. 2, che esprime perplessità sulla possibilità di cumulare il mandato di senatore con quello di consigliere regionale, ritenendo preferibile una maggiore autonomizzazione dei senatori.

⁴⁴³ La tutela delle minoranze è presente anche nell'ordinamento austriaco, dove l'elezione dei rappresentanti nel *Bundesrat* da parte di ciascuna dieta regionale, che avviene sulla base di liste di partito, è improntata ad un criterio proporzionale rispetto alla forza dei gruppi politici presenti in tali assemblee, temperato appunto dalla garanzia di rappresentanza del secondo partito per numero di seggi o, in caso di più partiti con stesso numero di seggi, per numero di voti riportati nelle ultime elezioni.

Il criterio adottato per l'assegnazione alle singole Regioni dei seggi relativi a questa prima quota di senatori, non era quello della stretta proporzionalità alle rispettive popolazioni, essendo, invece, opportunamente basato solo su una parziale ponderazione con esse, con una variazione massima tra le cinque e le dodici unità. I Consigli regionali avrebbero infatti eletto cinque senatori nelle Regioni con popolazione sino a un milione di abitanti; sette in quelle fino a tre milioni di abitanti; nove in quelle fino a cinque milioni; dieci in quelle fino a sette milioni; dodici nelle Regioni con popolazione superiore ai sette milioni di abitanti. Avrebbero fatto eccezione a questa proporzione i territori meno popolosi, con l'attribuzione di un solo rappresentante, rispettivamente, alle Regioni di Valle d'Aosta e Molise, e di due senatori ciascuna alle Province autonome di Trento e Bolzano⁴⁴⁴.

Ma quella delineata dal progetto, a differenza del modello austriaco, non era una "Camera delle Regioni", bensì una "Camera delle autonomie", in quanto era prevista la presenza nell'organo anche di una seconda (minoritaria) componente, formata da rappresentanti degli enti locali, eletti – tra i consiglieri comunali, provinciali e delle Città metropolitane – dai Consigli delle autonomie locali⁴⁴⁵ (non necessariamente al loro interno), nella misura di uno nelle Regioni sino ad un milione di abitanti, e due nelle Regioni con popolazione superiore, anche in tal caso con voto limitato (i CAL delle Province autonome del Trentino Alto-Adige avrebbero eletto un senatore per ciascuna Provincia).

⁴⁴⁴ Lo stesso criterio di ponderazione rispetto alla consistenza demografica, sulla base dell'ultimo censimento generale della popolazione, è adottato – oltre che, come già visto, in Germania (v. cap. IV, § 4.5, nota 270) – in Austria, dove ad ognuno dei nove *Länder* è attribuito un numero di seggi variabile, con un'escursione tra tre e dodici (per un totale, attualmente, di 62 membri della seconda Camera).

⁴⁴⁵ A tal proposito, tra l'altro, il progetto prevedeva l'aggiunta di un comma all'art. 123 Cost., che rinviava ad apposita legge dello Stato la disciplina dei principi fondamentali in tema di formazione e composizione dei Consigli delle autonomie locali, al fine di assicurare, dato il nuovo ruolo che essi avrebbero assunto, una maggiore omogeneità tra loro almeno nelle caratteristiche fondamentali. Critico nei confronti dell'affidamento dell'elezione di alcuni senatori ai Consigli delle autonomie locali è M. LUCIANI, *Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb.*, cit., pp. 1-2, che ritiene anche inadeguato il rinvio alla legge statale da parte del nuovo eventuale comma dell'art. 123, in quanto, secondo l'autore, quei nodi andrebbero sciolti subito e a livello costituzionale.

La nuova disciplina implicava, dunque, oltre ad un automatico cambiamento dell'elettorato passivo⁴⁴⁶, anche una diminuzione dei senatori, il cui numero sarebbe inoltre divenuto potenzialmente variabile⁴⁴⁷.

Ovviamente, poiché si stabiliva, introducendo il principio della contestualità, che i senatori eletti in ciascuna Regione e Provincia autonoma sarebbero rimasti in carica fino alla proclamazione dei nuovi senatori del medesimo territorio, il Senato, assumendo un carattere tipico delle Assemblee federali⁴⁴⁸, sarebbe divenuto – a differenza della Camera, che continuava ad essere eletta per una durata di cinque anni – un organo permanente, non soggetto a scioglimento, e destinato, come nella soluzione del 2005, ad essere rinnovato parzialmente ad ogni elezione regionale.

Sotto il profilo funzionale, il progetto avrebbe determinato il superamento del bicameralismo paritario, sia in quanto il Senato federale era opportunamente escluso dal rapporto di fiducia con il Governo, sia in virtù della nuova disciplina della funzione legislativa, che avrebbe visto una consistente prevalenza della Camera dei deputati, pur garantendo comunque al Senato – in tal caso distinguendosi nettamente (ed opportunamente) dal modello austriaco⁴⁴⁹ – una partecipazione, più o meno ampia ed incisiva, a tutte le procedure legislative.

Erano anzitutto previste leggi bicamerali paritarie: le Camere, cioè, avrebbero continuato ad esercitare collettivamente la funzione legislativa, con la conseguente necessaria deliberazione conforme di entrambe, in una serie di casi, limitati nel

⁴⁴⁶ Dovendo i senatori essere eletti tra i consiglieri di Regioni ed enti locali, non sarebbe stato più necessario il compimento del quarantesimo anno di età, ma del diciottesimo. Veniva ridotta (da venticinque) a diciotto anni anche l'età per poter essere eletti deputati.

⁴⁴⁷ La riforma prevedeva anche una consistente riduzione del numero dei deputati, dagli attuali 630 a 512 (di cui dodici eletti nella circoscrizione Estero).

⁴⁴⁸ V. nota 409.

⁴⁴⁹ Nell'esercizio della funzione legislativa, il ruolo del *Bundesrat* austriaco risulta alquanto debole e limitato, essendo tale organo dotato di poteri provvisti di un'incidenza meramente dilatoria. Infatti, esso può esercitare soltanto un veto sospensivo nei confronti delle leggi adottate dalla Camera politica, il Consiglio nazionale (*Nationalrat*), che può facilmente superarlo riapprovando la legge, con l'unico aggravio della necessità di un *quorum* strutturale leggermente più alto di quello normalmente richiesto (la metà più uno invece che un terzo dei componenti). Anche nel procedimento di revisione costituzionale i poteri delle due Camere sono differenziati, in quanto la competenza generale spetta al Consiglio nazionale. La seconda Camera vi è coinvolta in due modi. Anzitutto, è previsto che un terzo dei membri del *Bundesrat* – così come del *Nationalrat* – possa richiedere di sottoporre a *referendum* popolare le modifiche parziali della Costituzione federale. Ma il potere più consistente attribuito al *Bundesrat* è quello riferito alle leggi costituzionali di modifica del riparto delle competenze tra *Bund* e *Länder*, le uniche davvero bicamerali, rispetto alle quali la seconda Camera gode di un vero e proprio potere di veto, essendo necessaria anche la sua approvazione, con la presenza di almeno la metà dei membri e con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi.

numero ma “qualitativamente” rilevanti, riguardanti l’assetto costituzionale ed i rapporti fra lo Stato e gli altri enti territoriali costitutivi della Repubblica⁴⁵⁰.

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

Per le leggi volte a definire i principi fondamentali nelle materie rientranti nella competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost. (individuate come tali dai Presidenti delle due Camere, d’intesa tra loro), si prevedeva l’assegnazione al Senato federale, al fine dell’approvazione in prima lettura. L’esame in seconda lettura e l’approvazione in via definitiva sarebbero, dunque, spettati alla Camera dei deputati, che avrebbe potuto apportarvi modifiche a maggioranza assoluta dei componenti.

In via residuale, per tutti gli altri progetti di legge non rientranti nei casi precedenti, la riforma prevedeva un procedimento caratterizzato dalla forte prevalenza della Camera dei deputati: infatti, il testo da essa esaminato ed approvato, sarebbe stato trasmesso al Senato che, entro trenta giorni (quindici per i disegni di legge di conversione dei decreti legge), su richiesta di un quinto dei suoi componenti⁴⁵¹, avrebbe potuto esaminarlo ed eventualmente approvare modifiche sulle quali la Camera si sarebbe pronunciata in via definitiva.

Questa era la procedura generale, nell’ambito della quale era poi prevista una variante relativa ad alcune materie di particolare rilievo regionale e locale⁴⁵²: in tal caso la Camera avrebbe potuto respingere o modificare quanto approvato dal Senato solo a maggioranza assoluta dei componenti.

⁴⁵⁰ Più precisamente, la procedura paritaria era prevista per le leggi costituzionali (cosicché le autonomie territoriali avrebbero potuto partecipare indirettamente a questa fondamentale funzione di garanzia); per quelle in materia elettorale; in materia di organi di governo e di funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; per le leggi concernenti l’esercizio delle competenze legislative dello Stato indicate negli articoli 114, terzo comma; 116, terzo comma; 117, commi quinto e nono; 120, secondo comma; 122, primo comma; 123, quinto comma; 132, secondo comma; 133, primo comma; per le leggi concernenti l’istituzione e la disciplina delle Autorità di garanzia e vigilanza; per le leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

⁴⁵¹ Riteneva eccessivamente ridotta tale quota per il “richiamo” dei progetti di legge al Senato, M. LUCIANI, *Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb.*, cit., p. 3.

⁴⁵² Si tratta delle materie di cui all’art. 118, commi secondo (conferimento di funzioni amministrative agli enti locali) e terzo, Cost. (forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di immigrazione e sicurezza, e forme di intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali), e di cui all’art. 119, commi terzo (istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante), quinto (risorse aggiuntive ed interventi speciali dello Stato in favore di determinati territori), e sesto, Cost. (principi generali di attribuzione del patrimonio a Regioni ed enti locali).

La disciplina del procedimento legislativo contenuta nel progetto di riforma ed i criteri generali di ripartizione delle attribuzioni tra le due Camere – al di là delle possibili, puntuali riserve che potrebbero essere avanzate sulla sottoposizione di questa o quella materia ad un regime procedimentale piuttosto che ad un altro⁴⁵³ – appaiono nel complesso apprezzabili, e tali da ridurre il rischio che i poteri riconosciuti alla Camera non politica, svincolata dal rapporto fiduciario con l'esecutivo, possano incidere negativamente sull'esigenza della governabilità (soprattutto in caso di affermazione di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento)⁴⁵⁴.

Ma è il progetto nel suo complesso, in relazione quindi anche agli aspetti strutturali, a meritare una valutazione favorevole⁴⁵⁵, segnando senza ombra di dubbio un netto miglioramento rispetto alla situazione dell'attuale e tanto discusso bicameralismo perfetto, nonché apparendo decisamente più maturo e sensato, anche

⁴⁵³ Per alcune considerazioni in tal senso v. A. D'ATENA, *Un Senato «federale». A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, n. 1, pp. 247-248, il quale, tra l'altro, si domanda se non sarebbe forse opportuno prevedere anche leggi affidate in via esclusiva alla Camera politica, quindi del tutto sottratte all'interazione del Senato, non riconoscendo ad esso il potere di presentare neanche proposte emendative superabili.

⁴⁵⁴ *Ivi*, pp. 245-246. Un giudizio complessivamente positivo sulla disciplina delle competenze di Camera e Senato in ambito legislativo è stato espresso anche da M. LUCIANI, *Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb.*, cit., p. 1. *Contra*, G. AZZARITI, *Dodici notazioni ed una postilla sul disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione attualmente in discussione alla Camera*, in *Politica del diritto*, 2007, n. 4, pp. 518-519, il quale imputa alla soluzione proposta sull'esercizio delle funzioni legislative da parte delle due Camere «un eccesso di complicazione» destinato a produrre «confusione e conflitti tra i due rami del Parlamento», e ritiene dunque «necessario semplificare al massimo il riparto (...), adottando criteri più chiari e lineari».

⁴⁵⁵ In tal senso si sono espressi, tra gli altri, A. D'ATENA, *Un Senato «federale»*, cit., spec. p. 248, e C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, cit., p. 19, che ha parlato di un progetto «coraggioso, sufficientemente coerente e nitido, complessivamente adeguato». *Contra*, G. AZZARITI, *op. cit.*, pp. 515 ss.; A. STERPA, *op. cit.*, p. 9, per il quale il progetto «da una parte, avrebbe arricchito i titoli di intervento della legge statale a danno dell'autonomia regionale e, dall'altra, pur introducendo il Senato federale, non avrebbe messo i «rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali» nelle condizioni di influenzare le decisioni parlamentari». Ma, tra i commentatori che hanno manifestato una forte insoddisfazione nei confronti delle modifiche che la riforma avrebbe apportato alla seconda Camera, v. in particolare E. CHELI, *La riforma del Senato: il nodo della politica nazionale*, in *www.astrid-online.it*, rassegna n. 85, 28 gennaio 2009, pp. 6-7, secondo cui in questo progetto «la costruzione della rappresentanza territoriale espressa attraverso il Senato viene talmente innestata dentro le strutture periferiche delle Regioni e degli enti locali (con l'elezione di secondo grado tra i componenti dei Consigli regionali e delle autonomie locali) da rendere fluida e casuale la struttura del Senato, che cessa di essere un vero organo costituzionale definito nella composizione e nella durata per divenire l'espressione variabile nel tempo delle diverse maggioranze regionali». Inoltre, per l'autore è «indubbio che un organo così costruito non è più in grado di garantire una continuità nei propri indirizzi, fino a perdere la stessa connotazione di organo costituzionale di rango parlamentare».

sotto il profilo comparato, di tutti i progetti infruttuosamente succedutisi negli ultimi decenni.

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

Una piccola prova dell'avvicinamento a quell'obiettivo è fornita dal fatto che, a differenza del progetto elaborato nella legislatura precedente, tale riforma andrebbe ad abrogare il secondo comma dell'art. 83 Cost., che prevede, per l'elezione del Presidente della Repubblica, l'integrazione del Parlamento in seduta comune con i delegati regionali: evidentemente, tale esigenza verrebbe meno e quella previsione non avrebbe più ragion d'essere in presenza del nuovo organo, proprio in virtù della rappresentanza territoriale – per di più non delle sole Regioni, ma anche degli enti locali – che esso sarebbe in grado di esprimere⁴⁵⁶.

In ogni caso, l'esame del progetto si è interrotto ad uno stadio iniziale, senza che il testo fosse approvato neanche in prima lettura alla Camera. La conclusione anticipata della XV legislatura⁴⁵⁷, dunque, ha fatto sì che, anche in questa occasione, una riforma costituzionale faticosamente elaborata – nonché più apprezzabile di altre del passato – sia sfociata, per l'ennesima volta, in un nulla di fatto.

Si è così giunti all'attuale legislatura, la XVI, senza che, in tema di riforma del bicameralismo perfetto, dopo l'infinito e travagliato cammino descritto in questo e

⁴⁵⁶ Con riferimento alle altre funzioni di garanzia, laddove approvata, la riforma avrebbe modificato l'art. 126 Cost., relativo allo scioglimento dei Consigli regionali ed alla rimozione dei Presidenti delle giunte regionali per atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, con decreto motivato adottato dal Presidente della Repubblica. Il parere espresso su tale decreto dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, infatti, sarebbe stato sostituito da quello dei Presidenti delle due Camere, proprio alla luce del nuovo carattere del Senato, espressivo delle istanze regionali. A tal proposito, C. DECARO, *La riforma del bicameralismo in Italia*, cit., p. 135, ritiene, ragionevolmente, che nel quadro disegnato dalla riforma diverrebbe ormai opportuna l'eliminazione della stessa Commissione.

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

⁴⁵⁷ La XV legislatura si è conclusa il 28 aprile 2008, dopo che, con d.P.R. del 6 febbraio dello stesso anno, si era provveduto allo scioglimento anticipato delle Camere. Decisiva nel determinare questo esito è risultata la precarietà della maggioranza parlamentare di centro-sinistra che ha sostenuto il secondo Governo Prodi, solida alla Camera, grazie al premio di maggioranza della legge elettorale, ma molto debole al Senato.

nel precedente capitolo e, soprattutto, a quasi otto anni dalla riforma del Titolo V del 2001, nulla sia stato concretamente realizzato.

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

Maggiori considerazioni sull'attuale situazione e, soprattutto, sulle prospettive relative alla riforma in senso federale della seconda Camera, saranno sviluppate nella terza parte del presente lavoro.

Parte terza

Il dibattito in corso, le prospettive,
le critiche, gli ostacoli da superare.

Riflessioni e proposte
per una riforma del bicameralismo perfetto

Capitolo VI

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

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

Proprio il lungo ed accidentato percorso ricostruito nei due capitoli precedenti, costellato di numerosi tentativi falliti, è senza dubbio indicativo del fatto che quello della trasformazione di un ramo del Parlamento, al fine di rispondere ad esigenze ormai così fortemente avvertite a livello politico, istituzionale e sociale, è tema particolarmente complesso, che ci pone di fronte ad interrogativi e questioni di non semplice soluzione, che mal si prestano ad essere trattati attraverso un approccio univoco e con risposte perentorie.

Ciò è dovuto, per l'appunto, anche all'ineludibile sfida che si è chiamati ad affrontare, consistente nel far convivere le due differenti dimensioni – funzionale ed organizzativa – coniugandole in modo armonico, equilibrato e sensato in uno stesso organico intervento riformatore.

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

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

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

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

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

1. Composizione ed altri aspetti strutturali del nuovo Senato

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

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

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

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

Oltre a motivazioni di ordine storico e culturale, legate alla vitalità degli enti locali ed al forte senso di appartenenza a Comuni e Province (storicamente anteriori allo Stato costituzionale), più che alle Regioni, quindi al particolare radicamento della tradizione municipalista in Italia, le maggiori e più convincenti argomentazioni a sostegno di tale tesi vanno ricercate proprio nei caratteri assunti dall’ordinamento dopo la riforma del 2001, soprattutto con riferimento al principio della pari dignità istituzionale di tutti i soggetti costitutivi della Repubblica, *ex art. 114 Cost.*

Solo una Camera nell’ambito della quale trovassero spazio rappresentanze distinte ed equilibrate di tutti i livelli infrastatali del sistema, potrebbe davvero consentire la valorizzazione, coerentemente con la norma citata, dei vari enti territoriali, laddove, invece, una rappresentanza delle sole Regioni, risulterebbe

insufficiente e non rispondente alla *ratio* ed all'indirizzo dettato dalla profonda riforma del Titolo V⁴⁵⁸.

Non a caso, lo stesso legislatore costituzionale del 2001 aveva “accompagnato” quell'ampio e radicale intervento con la già analizzata (v. cap. V, § 2) disposizione transitoria contenuta nell'art. 11 della legge cost. n. 3/01, che, per colmare il *vulnus* rappresentato dalla mancanza di un raccordo parlamentare tra Stato ed autonomie, andava ad integrare la “bicameralina” con rappresentanti di tutti i livelli del sistema autonomistico.

Sebbene sia rimasto finora inattuato, si tratta di un precedente di cui tener necessariamente conto, anche per il rango costituzionale della norma, e che lascia intravedere un futuro sviluppo di quell'“esperimento” proprio nel senso di una trasformazione del Senato secondo il modello della “Camera delle autonomie”, e non della “Camera delle Regioni”⁴⁵⁹.

Per la verità, l'ipotesi qui sostenuta non trova concorde una parte autorevole della dottrina, favorevole ad una rappresentanza esclusivamente regionale in seno alla seconda Camera riformata⁴⁶⁰, ritenendo evidentemente la Regione «l'ente

⁴⁵⁸ Si dichiarano favorevoli ad una Camera comprensiva di tutte le autonomie territoriali, tra gli altri: G.C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 9; M. CAMELLI, *Relazione*, in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Edizioni, Roma, 2002, p. 78; L. CASTELLI, *Il cosiddetto Senato federale nel disegno di legge di riforma della parte II della Costituzione*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli Editori, Firenze, 2004, pp. 462-463; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Bari, 2006, p. 68; P. ANTONELLI, *Significato e ruolo degli Enti locali nella rappresentanza politica dello Stato*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, p. 140; V. CHITI, *Le prospettive di riforma del Senato in Italia*, in www.federalismi.it, 15 novembre 2006, pp. 7-8.

⁴⁵⁹ Cfr. L. CASTELLI, *op. cit.*, p. 463; I. PORTELLI, *Appunti sul Senato delle Regioni*, in *Nuove autonomie*, 2002, n. 1-2, p. 99.

⁴⁶⁰ Sostengono il modello della “Camera delle Regioni”, tra gli altri: R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, I ed., 2001, il quale, proprio con riferimento alla partecipazione in seno alla “bicameralina” degli enti locali, ritenuta una «scomoda eredità» lasciata dalla Commissione D'Alema (p. 212), parla di «equivoco di fondo che finisce per ingarbugliare tutti i discorsi intorno alla riforma della seconda Camera» (p. 214), paventando il rischio che possa costituire «una grave ipoteca» per i futuri progetti costituzionali su questo tema, ed auspicando quindi che tale «soluzione transitoria non si trasformi in definitiva» (p. 215); U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, n. 3, pp. 441 ss.; F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 114; R. TOSI, *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 1997, n. 6, p. 1002; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, n. 3, p. 850, nota 54; S.

territoriale *sub*-statale con maggiore forza istituzionale e politica», essendo l'unico a godere di un'autonomia piena e di una potestà legislativa primaria⁴⁶¹.

In particolare, la principale obiezione che vi si oppone è legata proprio al fatto che, in base all'art. 117, primo comma, Cost., «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni», cosicché non si comprende su quale giustificazione giuridica andrebbe a fondarsi la partecipazione degli enti locali all'esercizio della funzione legislativa⁴⁶².

A supporto di tale posizione sembrerebbe intervenire il diritto costituzionale comparato, non registrandosi in nessuno Stato federale la presenza nella seconda Camera degli enti locali minori⁴⁶³, circostanza che testimonierebbe l'inopportunità di quel tipo di soluzione, se non addirittura una incompatibilità tra enti locali e Camera rappresentativa delle periferie istituzionali⁴⁶⁴.

Inoltre, vengono sovente espresse serie preoccupazioni rispetto ad una serie di problematiche che deriverebbero dall'inclusione delle autonomie minori in sede parlamentare, in termini di rischi di accentuazione della conflittualità tra gli interessi dei due livelli di governo e di conseguente difficoltà di funzionamento dell'organo⁴⁶⁵.

BARTOLE, *Dopo il referendum di ottobre*, in *Le Regioni*, 2001, n. 5, p. 800; C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, 2007, n. 4, pp. 542-543.

⁴⁶¹ I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Diritto pubblico*, 2007, n. 3, p. 922.

⁴⁶² Cfr. R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, cit., p. 218; F. RESCIGNO, *L'art. 11 e la "promessa" della Camera delle Regioni*, in E. Rozo Acuña (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri Paesi*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 187.

⁴⁶³ Quello francese è l'unico ordinamento in cui è prevista la rappresentanza di tutte le collettività in Senato. In realtà, Regioni e dipartimenti sono presenti in modo residuale nel collegio di grandi elettori chiamati ad eleggere, a suffragio indiretto di secondo grado, i senatori: la maggior parte dei grandi elettori e degli eletti al Senato sono, infatti, Sindaci dei Comuni. Sul Senato francese si rinvia a: T. LOBELLO, *La seconda Camera nel sistema costituzionale francese*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, spec. pp. 236-244; T. DI MANNO, *The Sénat of the French Republic*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 153 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Il Senato in Francia tra antiche conferme e prospettive di riforma*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008, pp. 73 ss.

⁴⁶⁴ Cfr. R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, cit., pp. 214-215; ID., *Il bilanciamento dell'orafa. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, 2003, n. 2, pp. 214-215; F. RESCIGNO, *L'art. 11 e la "promessa" della Camera delle Regioni*, cit., p. 186.

⁴⁶⁵ Cfr. in particolare U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, cit., pp. 441-443, e ID., *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e Diritto*, 2003, n. 3, pp. 133-134, per il quale «la presenza degli enti minori indebolirebbe, anziché rafforzare, la realizzazione dei ruoli ai quali la camera territoriale è chiamata, mal servendo sia alla funzione di garanzia delle

La stessa dottrina tende, dunque, anche dopo la riforma del Titolo V, ad identificare nella Regione l'interlocutore privilegiato degli enti locali, i quali troverebbero ora nei Consigli delle autonomie locali (art. 123, quarto comma, Cost.), la sede più idonea per dialogare con l'ente di governo territoriale di riferimento, rafforzando la loro posizione istituzionale ed i loro interessi anzitutto in ambito regionale. Spetterebbe poi alla Regione, in una seconda Camera effettivamente rappresentativa delle istanze territoriali, dar voce a livello nazionale alle esigenze ed alle necessità anche degli enti locali⁴⁶⁶.

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

Alla ovvia constatazione per cui agli enti locali è preclusa tanto la titolarità quanto l'esercizio della funzione legislativa, si contrappone, infatti, l'altrettanto innegabile considerazione per cui le loro attribuzioni, ora costituzionalmente garantite, sono esposte a pericoli di invasione da parte della legislazione statale (oltre che regionale), per di più senza alcuna diretta tutela giurisdizionale (v. cap. V, § 1, nota 330).

Negare agli enti locali l'accesso al Parlamento, implicherebbe l'impossibilità di prevenire a monte tali pericoli, attraverso la definizione di un procedimento legislativo cui partecipino tutti i soggetti sui quali la legge è destinata ad avere ricadute, così da comporre *ex ante* anche le possibili antinomie tra il potere

autonomie che (ancor meno) a quella di rafforzamento dell'unità nazionale». L'autore elenca tutta una serie di rischi che, a suo parere, una scelta di quel tipo implicherebbe: «la dispersione della rappresentanza; il presumibile eccesso di presenza dei problemi di dimensione locale rispetto a quelli di area vasta e alla capacità di porsi le grandi questioni nazionali; la conflittualità oggi esistente tra le istituzioni locali e quelle regionali, che ne verrebbe esaltata; la difficoltà (...) di garantire una proporzione equilibrata tra i vari tipi di enti – non solo con le regioni e tra province e comuni, ma soprattutto tra comuni di varia dimensione, importanza e prestigio». Per considerazioni simili, v. anche R. BIFULCO, *Il bilanciamento dell'orafa*, cit., p. 216; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2005, p. 228; R. TOSI, *La seconda Camera*, cit., p. 1002; F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 1997, n. 2-3, p. 310.

⁴⁶⁶ Cfr. R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, cit., p. 215; ID., *Il bilanciamento dell'orafa*, cit., pp. 216-217; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, op. cit., pp. 867-868; C. DE FIORES, op. cit., p. 543.

legislativo statale e l'autonomia statutaria (art. 114, secondo comma, Cost.) e regolamentare (art. 117, sesto comma) degli enti locali⁴⁶⁷.

Una Camera di tutte le autonomie territoriali come principale raccordo tra i diversi livelli istituzionali, diverrebbe, dunque, proprio la sede in cui attivare quei processi di adeguamento della legislazione al nuovo ordinamento costituzionale fondato sulla sussidiarietà e sull'autonomia, e permetterebbe, tra l'altro, un collegamento tra la funzione legislativa centrale e la funzione amministrativa, spettante ora prioritariamente alle istituzioni più vicine al cittadino (art. 118 Cost.), in quanto rafforzerebbe l'influenza del profilo della praticabilità amministrativa delle leggi, grazie alla partecipazione alla loro definizione dei soggetti che si troveranno poi a dovervi dare attuazione.

Da questo punto di vista, alla luce della connaturata politicità che gli enti locali rivestono nel panorama istituzionale italiano e dell'importanza che il principio autonomistico ricopre all'interno del fondamento democratico dello Stato⁴⁶⁸, ipotesi di diverso tipo, volte ad escludere le autonomie locali dal circuito parlamentare, affidandone la tutela degli interessi in quella sede alle rispettive Regioni di appartenenza, appaiono decisamente limitative e poco rispettose dell'autonomia di quegli enti, e rischierebbero di perpetuare l'equivoco di una sorta di dipendenza di questi ultimi dagli enti regionali.

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

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

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

⁴⁶⁷ Cfr. L. CASTELLI, *op. cit.*, pp. 462-463; P. ANTONELLI, *op. cit.*, p. 140; C.L. KUSTERMANN, *Il Senato spagnolo, camera di rappresentanza territoriale di uno Stato regionale-autonomistico prefederale. Spunti per la riforma del bicameralismo italiano*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, p. 262.

⁴⁶⁸ Cfr. G.C. DE MARTIN, *Autonomie locali e riforma dello Stato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, vol. II, CEDAM, Padova, 1998, p. 93.

per la presenza di più di due livelli territoriali posti costituzionalmente – ancorché con funzioni diverse – sullo stesso piano⁴⁶⁹.

Per questo, non sono condivisibili le valutazioni di chi⁴⁷⁰ ritiene che la scelta di una composizione della Camera alta che veda i rappresentanti degli enti locali accanto a quelli delle Regioni, potrebbe «rendere meno chiara la definizione del *tipo* di “federalismo” che si vuole adottare, non venendo ad essere prescelto né il modello regionale, né quello comunale».

Come già sottolineato (v. cap. V, § 1, nota 297), la grande diffusione del federalismo e del decentramento anche in Stati tradizionalmente unitari ha determinato una polisemia del concetto stesso di federalismo, cosicché modelli ritenuti in passato ben definiti e distinti tra loro, presentano oggi caratteristiche decisamente meno marcate ed univoche. In tal senso, può ritenersi che ogni Stato protagonista di quei processi stia percorrendo una propria via al federalismo, caratterizzata da un contributo originale e da specificità non riscontrabili in altre esperienze costituzionali.

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

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

Delle principali ipotesi circolate sia in dottrina sia nei vari progetti di riforma succedutisi nel tempo – “Senato federale”, “Camera delle Regioni”, “Camera delle

⁴⁶⁹ Sulle peculiarità del modello italiano di Stato decentrato si rinvia alle riflessioni già sviluppate nell’introduzione, alla nota 5, e, soprattutto, nel cap. V, § 1.

⁴⁷⁰ G. AZZARITI, *Dodici notazioni ed una postilla sul disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione attualmente in discussione alla Camera*, in *Politica del diritto*, 2007, n. 4, p. 517.

autonomie (territoriali)” – si ritiene che le prime due debbano essere inevitabilmente rifiutate.

Rispetto alla prima formula, infatti, sembra inopportuno l’utilizzo dell’aggettivo “federale”, che potrebbe tutt’al più trovare una giustificazione nella volontà di ricercare un impatto fortemente simbolico, non corrispondendo però alla natura della nostra forma di stato, proprio in virtù delle caratteristiche peculiari dell’assetto dei pubblici poteri disegnato dall’attuale Titolo V.

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

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

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

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

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

Sotto un profilo più sostanziale, poi, la locuzione “della *Repubblica*” sarebbe, per quanto datata, senza dubbio la più aggiornata e “moderna” dopo la riforma del Titolo V del 2001, risultando la più adeguata a sottolineare – dato l’implicito riferimento al primo comma dell’art. 114 – la natura composita e la pluralità dei

soggetti rappresentati nel nuovo Senato, non comprendente le sole Regioni, ma, per l'appunto, tutti gli enti territoriali che, con pari dignità, costituiscono la Repubblica.

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

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

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

Ragionando, per il momento, sulla sola componente di rappresentanza regionale, e tralasciando il meccanismo della nomina da parte del Governo centrale, adottato nell'ordinamento canadese⁴⁷¹, possono essere individuati quattro principali

⁴⁷¹ Assai discutibile è, infatti, la formula canadese, in cui i 105 membri del Senato sono nominati, su base provinciale (secondo il riparto dei seggi tra le varie Province fissato in Costituzione), dal Governatore generale, su indicazione del Primo ministro, e restano in carica fino al compimento del settantacinquesimo anno di età. Oltre alle perplessità suscitate dalla sostanziale nomina a vita dei senatori, nonché dall'ormai inadeguato criterio di ripartizione dei seggi, non rispondente all'attuale distribuzione demografica, l'aspetto più criticabile di questa seconda Camera è chiaramente dato dal fatto che i suoi membri siano nominati dall'esecutivo centrale, piuttosto che eletti dalle Province o dalle rispettive popolazioni. Tale meccanismo, oltre ad un più ampio problema di vistosa carenza di legittimazione democratica dell'organo, comporta anche che esso non sia in alcun modo configurabile come una Camera federale rappresentativa delle istanze territoriali, quanto piuttosto come una Camera di patronaggio politico del Premier. Le nomine seguono sostanzialmente criteri di fedeltà nell'attività di partito, e non sono neanche mancate vere e proprie "informate" di senatori alla vigilia delle elezioni. Tutto ciò si è anche tradotto in una chiara debolezza del Senato, di fatto senza alcun ruolo sostanziale nel procedimento legislativo, nonostante la Costituzione preveda la partecipazione paritaria delle due Camere all'attività legislativa federale. È facile comprendere, quindi, perché in Canada la rappresentanza territoriale abbia da sempre viaggiato sui binari del coordinamento tra esecutivi, con una centralità delle Conferenze intergovernative e di strumenti come intese ed accordi, a discapito, probabilmente, della democraticità e della trasparenza del processo decisionale. Altrettanto ovvie sono le ragioni per le quali il superamento del Senato per come attualmente configurato, è da decenni uno dei temi al centro del dibattito dottrinario e politico, nonostante nessuno dei vari tentativi di riforma abbia avuto successo, per la difficoltà sia di emendare la Costituzione che di raggiungere un accordo tra Federazione e Province. Sul Senato canadese cfr.: D. PINARD, *The Canadian Senate: an Upper House criticized yet condemned to survive unchanged?*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp. 459 ss.; P.L. PETRILLO, *Dalla Camera dei*

modelli di formazione della seconda Camera: l'elezione diretta; l'elezione indiretta da parte delle assemblee legislative degli Stati membri; l'invio di componenti degli esecutivi degli Stati membri; la composizione mista, con l'utilizzo congiunto di più d'una delle precedenti modalità per quote significative dei seggi.

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

Ciò che è certo è che – pur non escludendosi la possibilità di esprimere un giudizio su ciascun metodo di per sé considerato – sarebbe fondamentale che ad ognuno di essi si guardasse, ai fini di una valutazione più corretta ed appropriata, non astraendolo dal contesto storico, culturale, politico e costituzionale proprio dell'ordinamento in cui è inserito.

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

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

Anzitutto, pochi sono i dubbi – come dimostra anche l'opinione unanime della dottrina sul punto – relativamente all'inadeguatezza dell'elezione diretta per la selezione dei membri di una Camera che sia davvero rappresentativa delle autonomie territoriali. Tale metodo, infatti, tenderebbe ad immettere il Senato nel circuito della mediazione partitica, finendo per determinarne una omologazione alla Camera dei deputati, e conferendo, così, anche ad esso una connotazione meramente politica, senza produrre nessun credibile collegamento con gli enti periferici⁴⁷².

Lords al Senato del Canada tra ambizioni comuni e prospettive di riforma, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., pp. 179 ss.

⁴⁷² Cfr., tra gli altri, F. PALERMO, *La seconda Camera federale nelle proposte di riforma. Analisi, valutazioni, conclusioni*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, n. 1, pp. 424-425; U. ALLEGRETTI, *Un Senato «federale»?», in Quaderni costituzionali*, 2003, n. 4, p. 817; S. BARTOLE, R. BIN, G.

Né appaiono sufficienti a creare reali legami con i territori quei possibili accorgimenti – ad esempio, la contestualità tra le elezioni del Senato e quelle delle assemblee regionali (v. cap. V, § 3, sul progetto di riforma elaborato nella XIV legislatura) – che potrebbero essere abbinati, proprio a tal fine, all’elezione diretta.

La sostanziale inefficacia di questa modalità di formazione della Camera territoriale è dimostrata in parte dagli Stati Uniti, dove, proprio in virtù dell’introduzione dell’elezione diretta dei senatori⁴⁷³, il Senato non riflette più come un tempo l’articolazione in Stati, ma è anch’esso una Camera politica⁴⁷⁴.

FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, p. 228; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., p. 102; C. DE FIORES, *op. cit.*, pp. 541-542.

⁴⁷³ Negli Stati Uniti l’elezione diretta dei senatori è stata introdotta solo nel 1913, dal XVII emendamento: fino a quel momento, infatti, essi erano eletti dai Parlamenti degli Stati membri, metodo che appariva un residuo della loro sovranità. Tale cambiamento, oltre ad aver praticamente identificato i sistemi elettorali dei due rami del Congresso, «ha senza dubbio spogliato il Senato della veste di Camera degli Stati» (A. LA PERGOLA, *Residui contrattualistici e struttura federale nell’ordinamento degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 163), avendo aumentato l’autorevolezza e l’indipendenza dei senatori, e allentato il loro legame con gli interessi degli Stati membri. Da allora, questi ultimi partecipano alla formazione del Senato solo attraverso il voto del loro corpo elettorale, e non giocano più alcun ruolo sostanziale nel procedimento legislativo dello Stato centrale (D.P. CURRIE, *Il federalismo statunitense*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, CEDAM, Padova, 1997, p. 45). È risultato, quindi, accentuato il carattere politico-partitico – a scapito di quello territoriale – della rappresentanza della seconda Camera, che si è avvicinata, sotto questo profilo, alla prima. Cfr. M. COMBA, *Il modello americano*, in F. Pizzetti (a cura di), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 209-211; A. TRUINI, *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, vol. I, *Principi e modelli*, CEDAM, 2003, p. 250; S. VASSALLO, *Come le seconde camere rappresentano i «territori»*. *Le lezioni dell’analisi comparata*, in S. Ceccanti e S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 347. Per alcune considerazioni sul precedente sistema di elezione del Senato americano, sui suoi effetti nel rapporto tra senatori e rispettivi Stati di appartenenza, sulla sua evoluzione e sulle ragioni che portarono al passaggio all’elezione diretta, v.: G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. I, *La Costituzione liberale*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 226-227; M. COMBA, *op. cit.*, p. 209; R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, n. 5, pp. 1379-80; A. LA PERGOLA, *op. cit.*, p. 165 (nota).

⁴⁷⁴ Alcuni “residui” dell’originario carattere più accentuatamente territoriale del Senato statunitense sono rintracciabili in due elementi tipici della tradizione di questo federalismo che tuttora permangono, l’uno di tipo strutturale, l’altro riguardante le funzioni dell’organo. Il primo e più evidente è, senza dubbio, quello del criterio della rappresentanza paritetica delle unità territoriali in Senato, indipendentemente dalla consistenza delle rispettive popolazioni (v. *supra* cap. V, § 3, nota 403), che mirava originariamente «a perpetuare, nell’ordinamento federale, la situazione d’eguaglianza in cui i membri versavano, nella loro veste di soggetti di diritto internazionale, anteriormente al *pactum unionis*» (A. LA PERGOLA, *op. cit.*, p. 162). Una delle sue finalità resta quella di garantire, attraverso il riconoscimento del diritto ad esercitare un uguale potere di veto, l’autonomia ed un ruolo di primo piano nel sistema ad unità federate che hanno ceduto parte della loro sovranità alla Federazione. Così, tale soluzione, frutto di un compromesso originario tra esigenze contrastanti in seno alla Convenzione di Filadelfia (cfr. R. DEHOUSSE, *op. cit.*, pp. 1370-71), è considerato elemento costitutivo essenziale dell’equilibrio federale. Sono significativi in tal senso, il fatto che esso non sia stato modificato – insieme al criterio elettivo del Senato – dal XVII emendamento, nonché la particolare protezione costituzionale che esso riceve dall’art. V, in base al quale «*no State, without its Consent, shall be deprived of its equal Suffrage in the Senate*».

Tuttavia, nel caso statunitense, tale sistema incide in modo meno profondo sulla dimensione territoriale del Senato, che perviene ugualmente, in qualche modo, a rappresentare gli Stati membri, grazie ad altri fattori, essenzialmente legati alla presenza di partiti poco strutturati, con una scarsa connotazione ideologica, che fungono per lo più da apparati elettorali, e rispetto ai quali – anche in virtù del metodo delle primarie e di campagne elettorali altamente personalizzate – gli eletti sono relativamente poco vincolati nell’esercizio delle loro funzioni.

Al contrario, in Paesi come l’Italia, in cui i meccanismi politici di designazione delle candidature e di condizionamento degli eletti sono pressoché totalmente di carattere accentrato, l’elezione diretta porterebbe ad un Senato federale anch’esso controllato completamente dai partiti⁴⁷⁵.

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

⁴⁷⁵ U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l’Italia*, cit., pp. 132-133. Lo stesso autore, in un precedente contributo (*Per una camera territoriale: problemi e scelte*, cit., p. 439), affermava efficacemente che, essendo in Italia «radicata una tradizione partitica centralistica (...), un sistema senatoriale siffatto (...) non produrrebbe certo risultati in senso federale o autonomistico e ribadirebbe la selezione delle classi dirigenti centrali e centralistiche». Cfr. anche G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, n. 2-3, p. 284; A. ANZON, *Il “federalismo” nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 6. *Contra*, R. BIFULCO, *Il bilanciamento dell’orafa*, cit., p. 222, secondo il quale «l’obiezione per cui il modello del Senato statunitense non sarebbe “trapiantabile” in sistemi politici con forti strutture partitiche, non coglie nel segno. Se è vero che in assenza di un bipartitismo privo di pesanti apparati partitici com’è quello statunitense, sarebbe molto difficile

Il modello senatoriale americano non appare, quindi, il riferimento migliore per configurare una Camera territoriale in Italia, sia perché intrinsecamente meno adatto di altri a rappresentare le periferie al centro⁴⁷⁶, sia perché ancor più inefficace sotto questo profilo se inserito in un sistema politico come il nostro, ben lontano dalla realtà statunitense.

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

Una soluzione ibrida di questo tipo, che sembra incontrare il favore di una parte della dottrina⁴⁷⁷, presenterebbe probabilmente il vantaggio di riuscire a mediare tra interessi, esigenze e posizioni contrapposte su un tema tanto complesso come quello della riforma del sistema bicamerale.

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

garantire ai membri del Senato una reale posizione di indipendenza dalle logiche partitiche nazionali e di collegamento con gli interessi territoriali di provenienza, è altrettanto vero che il modello in questione non funziona solo in presenza di sistemi politici bipartitici», come dimostrano «gli ordinamenti federali svizzero ed australiano, in cui il modello di seconda Camera è inserito in uno strutturato sistema multipartitico». Per la verità, ci permettiamo di controbattere, questo ragionamento non implica che le Camere alte di quei sistemi funzionino efficacemente nella rappresentanza territoriale. Anche la richiamata esperienza svizzera, ad esempio, ci mostra che la scelta da parte dei Cantoni dell'elezione diretta popolare dei componenti del Consiglio degli Stati ha affievolito il ruolo di quest'ultimo come strumento diretto di partecipazione dei Cantoni stessi al processo legislativo, «e se un ambito di autonomia sopravvive, esso è in qualche modo legato all'articolazione cantonale dei partiti politici» (A. TRUINI, *op. cit.*, vol. I, p. 253), oltre che, anche in tal caso, al criterio paritario di distribuzione dei seggi tra le entità territoriali (v. *supra* cap. V, § 3, nota 403).

⁴⁷⁶ Cfr. M. COMBA, *op. cit.*, pp. 209-211.

⁴⁷⁷ La soluzione mista è stata più volte sostenuta in questi anni, seppure prospettando differenti equilibri tra le due componenti. Ad esempio, G. GUZZETTA, *Una proposta per il Senato «federale»*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 1, p. 119, ha proposto un Senato composto in egual misura da senatori e rappresentanti effettivamente regionali; V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e il Senato federale*, in P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, p. 82, ha invece ipotizzato che una consistente componente di senatori ad elezione diretta venga integrata dai Presidenti delle Giunte regionali e da una quota di senatori eletta dai Consigli regionali, eventualmente integrati dai Consigli delle autonomie locali. Si veda anche la proposta di S. MANGIAMELI, *La Camera delle Regioni e delle Autonomie locali: modelli a confronto e proposta*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, p. 154.

Infatti, anche il sistema misto – come tra l’altro dimostrano i risultati non esaltanti raggiunti negli ordinamenti in cui esso è adottato⁴⁷⁸ – difficilmente sarebbe idoneo a rendere territoriale la rappresentanza, finendo per consacrare, per le ragioni già analizzate, la prevalenza della componente eletta a suffragio universale diretto⁴⁷⁹.

Inoltre, esso potrebbe divenire fonte di incoerenze, inefficienze ed ulteriori complicazioni, derivanti proprio dalla difficoltà di giustapporre due logiche profondamente diverse, facendo convivere, all’interno di un medesimo consesso,

⁴⁷⁸ Il riferimento è, in particolare, ai casi di Spagna e Belgio, due ordinamenti in cui proprio la trasformazione delle rispettive seconde Camere resta uno dei principali nodi da sciogliere in tema di riforme istituzionali.

Per quanto attiene al Senato spagnolo, la maggior parte dei suoi membri (circa i quattro quinti) è eletta a suffragio universale diretto, su base provinciale (sono assegnati quattro seggi ad ogni Provincia). A questa componente se ne affianca una seconda, decisamente minoritaria (circa un quinto del totale), designata dalle assemblee legislative regionali (in proporzione alla forza dei gruppi politici in esse presenti), nella misura di un senatore per ciascuna Comunità autonoma ed uno ulteriore per ogni milione di abitanti. Così, nonostante l’art. 69, primo comma, della Costituzione definisca il Senato come Camera di rappresentanza territoriale, tale dichiarazione ha, di fatto, un valore per lo più simbolico, in quanto debolezze strutturali – ma anche funzionali – hanno impedito lo sviluppo di un suo effettivo ruolo riguardo alle tematiche delle autonomie, conferendogli una qualità rappresentativa non molto dissimile da quella della Camera politica, ed incentivando, di conseguenza, la nascita ed il radicamento di percorsi paralleli ed alternativi di raccordo centro-periferia, dalle conferenze settoriali alle negoziazioni bilaterali. Neanche la previsione della formazione di gruppi territoriali all’interno dei gruppi politici, ha prodotto effetti positivi nel senso di conferire al Senato un più marcato carattere territoriale, per via del prevalere, in ogni caso, della disciplina di partito. Sul Senato spagnolo v.: S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., pp. 83 ss.; C.L. KUSTERMANN, *op. cit.*, spec. pp. 256-260; F. PALERMO, *La riforma degli «altri Senati». I casi di Germania e Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 3, pp. 561 ss.; J.M. CASTELLÁ ANDREU, *The Spanish Senate after 28 years of constitutional experience. Proposado for reform*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp. 859 ss. Per quanto riguarda l’ordinamento belga, la sua trasformazione in Stato federale (nato per decentramento di uno Stato precedentemente unitario) attraverso successive ondate di riforme costituzionali, a partire dal 1970, ha comportato la necessità di adeguare la Camera alta ai profondi mutamenti che il Paese ha subito negli anni. La soluzione adottata è un compromesso in virtù del quale, su 71 senatori, soltanto 21 sono espressione delle Comunità (dieci ciascuno per le comunità francofona e fiamminga, uno per quella germanofona). Gli altri sono eletti direttamente dalla popolazione (nel numero di trentacinque), o cooptati dai senatori delle categorie precedenti (i restanti dieci). È evidente, dunque, che da tale composizione, dissonante con l’assetto federale dello Stato, derivi una Camera ancora prevalentemente politica, non in grado di assicurare una reale partecipazione di tutte le entità federate alla gestione degli interessi di rilevanza nazionale. Così, la riforma del Senato resta, dopo cinque ondate di revisioni costituzionali, il grande tema irrisolto del federalismo belga. Cfr. S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., pp. 80 ss.; T. GROPPI, *Il federalismo*, cit., pp. 31-32; C. LOMBARDI, *La seconda Camera nel Belgio federale*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, pp. 199 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Il Senato in Belgio e Francia*, in www.devolutionclub.it; F. DELPÉRÉE, *The Belgian Senate*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp. 697 ss.

⁴⁷⁹ U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l’Italia*, cit., p. 133; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., p. 67.

elezione e designazione, rappresentanza politica nazionale e rappresentanza territoriale⁴⁸⁰.

Le considerazioni fin qui sviluppate conducono ad un primo punto fermo: affinché le Camere alte possano effettivamente rappresentare gli enti autonomi, «è indispensabile» – per dirlo con le efficacissime parole di Dehoussé⁴⁸¹ – «che si instauri una simbiosi tra i membri di tali assemblee e le autorità regionali», non risultando di per sé sufficiente a stabilire i particolari agganci che sarebbero necessari – come del resto proprio l’esperienza relativa al nostro Senato sta a dimostrare – il fatto che i membri di una Camera siano eletti a livello degli Stati, né la garanzia di un numero identico di seggi per ciascuno di essi, a prescindere dalla popolazione⁴⁸².

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

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

Senza dubbio, il *Bundesrat* tedesco (v. *supra* cap. IV, § 4.5, note 268-270), fortemente radicato nella struttura federale e nella storia di quel Paese, rappresenta una soluzione davvero peculiare al problema del bicameralismo nell’ambito di uno Stato composto.

⁴⁸⁰ Cfr. L. MARIUCCI, *Il pasticcio della riforma costituzionale del centrodestra. Tragedia o commedia?*, in F. Bassanini (a cura di), *op. cit.*, p. 212; U. ALLEGRETTI, *I molti squilibri di un progetto*, *ivi*, p. 21; C. DE FIORES, *op. cit.*, p. 542; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, p. 230, i quali, per evidenziare le contraddizioni e le incertezze che deriverebbero da un Senato di questo tipo, si chiedono se, ad esempio, i gruppi parlamentari si costituirebbero in forza della topografia delle Regioni o di quella dei partiti; C. PINELLI, *Il Senato della Repubblica: dall’Assemblea Costituente alle proposte di riforma*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, pp. 94-95, secondo cui l’ipotesi di un Senato a composizione mista «è esattamente quella da cui occorrerebbe più guardarsi».

⁴⁸¹ R. DEHOUSSE, *op. cit.*, p. 1377.

⁴⁸² *Ibidem*.

Esso esercita – non da oggi – un’attrazione fortissima su una parte consistente ed autorevole della dottrina⁴⁸³, che vi ha visto la Camera “più federale” – e quindi la più efficace – del mondo, ritenendo che proprio la designazione da parte degli esecutivi «le conferisce il carattere di una sede rappresentativa delle istituzioni territoriali in quanto tali»⁴⁸⁴, legandola più specificamente alla connotazione federalistica dello Stato, come dimostra anche il buon funzionamento di cui avrebbe dato prova negli anni⁴⁸⁵.

Secondo tale dottrina l’appartenenza agli esecutivi regionali dei membri della Camera alta sarebbe la soluzione più idonea, in quanto, assicurando al centro la presenza dei veri dirigenti delle Regioni, nei quali si concentra il potere politico e decisionale, permetterebbe loro «di fungere da portavoce centrali delle politiche regionali e, di conseguenza, di operare in sintonia con l’indirizzo politico regionale», sostituendo «alla relazione rappresentante-partito politico quella rappresentante-governo regionale»⁴⁸⁶.

In questo modo, collegando fortemente e coordinando il livello federale con gli apparati amministrativi regionali, che proprio agli esecutivi fanno capo, tale ipotesi

⁴⁸³ Si esprimono in favore di una trasformazione del Senato che introduca la designazione dei suoi membri da parte delle Giunte regionali, e che, più in generale, si ispiri al modello del *Bundesrat* tedesco: G. AMATO, *Una Repubblica da riformare*, Il Mulino, Bologna, 1980, p. 184; B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990; F. PALERMO, *La seconda Camera federale nelle proposte di riforma*, cit., pp. 425-426; G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, cit., spec. p. 289; F. VIGNAGA, *La riforma della seconda Camera. Il modello Bundesrat*, in *Il diritto della Regione*, 2001, n. 5, spec. pp. 969-970; V. BALDINI, *La proposta di riforma del Senato federale: un’abiura del modello-Bundesrat?*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 3, pp. 610 ss.; A. ANZON, *Il “federalismo” nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura*, cit., p. 5; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, pp. 229-230; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., pp. 67-68; G. AZZARITI, *op. cit.*, p. 517.

⁴⁸⁴ A. D’ATENA, *Le regioni, tra crisi e riforma*, in A. Pace (a cura di), *op. cit.*, p. 28. *Contra*, T.E. FROSINI, *Federalismo e bicameralismo*, in *www.federalismi.it*, 4 dicembre 2003, p. 3, per il quale tale sistema «crea senza dubbio un maggior collegamento, salvo essere in parte filtrato dall’organo che sceglie e nomina, cioè il Governo dello Stato membro, il quale rappresenta sì il territorio ma secondo una parte politica». Lo stesso autore ha espresso il medesimo concetto, in modo forse ancor più chiaro, in un successivo contributo (*Il Senato federale e i procedimenti legislativi: un “puzzle” costituzionale*, in *www.federalismi.it*, p. 3), affermando che i membri nominati dai Governi territoriali «non rappresentano il territorio ma piuttosto il Governo dello Stato membro, e non è certo la stessa cosa».

⁴⁸⁵ Cfr. R. DEHOUSSE, *op. cit.*, p. 1398; F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, cit., pp. 308-309.

⁴⁸⁶ A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, n. 5, p. 856.

favorirebbe un generale «incremento non della politicità ma dell'efficienza del nostro sistema sedicente federale»⁴⁸⁷.

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

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

Al di là della ricorrente critica – personalmente non condivisa – relativa alla carenza di legittimazione democratica dell'organo in virtù del suo ancoraggio agli esecutivi regionali⁴⁸⁸, ciò che deve essere sottolineato è che per il *Bundesrat* tedesco vale in modo particolarmente accentuato il principio generale in base al quale ogni istituzione è frutto dell'ordinamento in cui si trova, essendo fortemente legata alle caratteristiche di quest'ultimo e radicata in quella specifica tradizione.

Alla base della seconda Camera tedesca vi sono, infatti, elementi storici⁴⁸⁹, istituzionali⁴⁹⁰ e costituzionali non rinvenibili – quanto meno tutti insieme – altrove,

⁴⁸⁷ L. VIOLINI, *Il Senato federale tra legittimazione tecnica e legittimazione politica*, in G. Cordini (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 170.

⁴⁸⁸ Il «deficit di democraticità» del *Bundesrat* è sottolineato, tra gli altri, da T.E. FROSINI, *Federalismo e bicameralismo*, cit., p. 4; esprime delle perplessità anche U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, cit., p. 444. Per la verità, la critica non ci sembra molto consistente, in quanto l'organo gode comunque, per il tramite delle assemblee legislative regionali direttamente elette, di una legittimazione popolare, sia pur indiretta. Inoltre, l'obiezione appare ancor meno condivisibile se utilizzata con il fine di offrire un sostegno alla tesi dell'inapplicabilità del modello in questione al caso italiano, in quanto la legge cost. n. 1/1999 ha, tra l'altro, introdotto l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale (art. 122, u.c., Cost.), che dirige la politica della Giunta stessa, e ne nomina e revoca i componenti. Altre sono le circostanze problematiche, alle quali si farà di seguito riferimento, che potrebbero far sì che il *Bundesrat* tedesco non sia il modello più adeguato cui ispirarsi per la riforma del Senato italiano.

⁴⁸⁹ Questo organo costituzionale, riflesso dell'origine confederale del federalismo tedesco, è sempre esistito, con caratteristiche differenti a seconda delle diverse condizioni storiche – ma anche con tratti comuni costanti – lungo tutto l'arco della storia costituzionale tedesca degli ultimi due secoli. I suoi «antenati» – la cui genesi paragovernativa è determinante per comprendere quei tratti caratteristici che fanno del *Bundesrat* un organo unico nel panorama comparato – sono, anzi, addirittura precedenti alla creazione dello Stato tedesco. Sulle origini e l'evoluzione storica del *Bundesrat*: B. PEZZINI, *op. cit.*, pp. 3-27; L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 17 ss.; R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 6, pp. 905-907.

cosicché essi risultano decisivi nel renderla difficilmente “esportabile”, come del resto è dimostrato dal fatto che continui a rappresentare una eccezione sul piano comparato.

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

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

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

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

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

È, infatti, agevole constatare che, per struttura, ruolo e funzioni da esso esercitate all’interno della Federazione, «il *Bundesrat* non è un Parlamento, e non fa

⁴⁹⁰ Si pensi al ruolo centrale dell’elemento burocratico, che, per quanto riguarda la struttura organizzativa del *Bundesrat*, emerge sotto vari profili, ad esempio dall’importanza delle commissioni permanenti, nelle quali si svolge la parte più consistente del lavoro dell’organo. Specificità di tali commissioni è che ne possono far parte, oltre ai ministri dei *Länder*, anche altri delegati dei Governi regionali (art. 52, IV, GG) – in pratica gli alti funzionari delle amministrazioni locali. Nella prassi, questo significa che la parte assolutamente prevalente del lavoro preparatorio è svolta dai funzionari, elemento che va ad accentuare il carattere tecnico-burocratico del *Bundesrat*, che emerge anche nelle sedute plenarie dell’organo, ogni anno poche e generalmente rapide e poco politicizzate.

parte in Germania del Parlamento»⁴⁹¹, trattandosi di un organo *sui generis* di rappresentanza dei *Länder*, che – nonostante operi ampiamente nel procedimento legislativo, anche in posizione codecidente, quindi quale seconda Camera – è piuttosto un “collegio di Governi”, i cui membri, sostituibili dal *Land* che rappresentano, senza che ciò ne pregiudichi la composizione, non sono “veri” parlamentari.

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

Anche la giurisprudenza costituzionale, pertanto, ha messo in luce la posizione costituzionale del tutto peculiare di tale organo, che rappresenta un *unicum* sul panorama comparato⁴⁹².

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

Inoltre, non è il caso di sottovalutare neanche il rischio di «progressiva deparlamentarizzazione del sistema»⁴⁹³ che potrebbe derivare dall’eventuale adozione di quel modello, rischio acuitosi dopo le modifiche apportate dalla legge cost. n. 1/1999 alla forma di governo regionale.

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

⁴⁹¹ Così G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, cit., p. 280.

⁴⁹² Cfr. L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni*, cit., p. 44.

⁴⁹³ R. BIFULCO, *Il bilanciamento dell’orafa*, cit., p. 220. Cfr. anche S. MANGIAMELI, *La Camera delle Regioni e delle Autonomie locali*, cit., p. 152; M. PIREDDA, *Il Bundesrat austriaco*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *op. cit.*, p. 194; C. DE FIORES, *op. cit.*, p. 546.

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

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

Le molteplici argomentazioni esposte sembrerebbero, così, indirizzare la scelta della modalità di formazione del nuovo Senato della Repubblica verso il quarto dei criteri di selezione precedentemente indicati, cioè quello della elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali, sul modello del *Bundesrat* austriaco⁴⁹⁴.

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

Essa, inoltre, risponderebbe altresì a ragioni di maggiore democraticità, consentendo la rappresentanza delle minoranze di ciascuna Regione, in modo tale da fornire una raffigurazione più articolata e completa delle realtà e delle istanze regionali⁴⁹⁵.

Per la verità, il modello del *Bundesrat* austriaco non gode di ottima fama, essendo considerato dalla gran parte della dottrina una tra le più "deboli" seconde Camere federali⁴⁹⁶, in quanto dominata da logiche politico-partitiche nazionali

⁴⁹⁴ È solo il caso di accennare che, come già sottolineato nei capitoli precedenti, sia la soluzione tedesca che quella austriaca porterebbero ovviamente ad un organo permanente, in quanto i tempi e la durata delle nomine sarebbero collegati alle singole legislature regionali, e si procederebbe a rinnovi parziali successivi a quelli dei Consigli regionali.

⁴⁹⁵ Si esprimono in senso favorevole rispetto a questa ipotesi, tra gli altri: F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo*, cit., p. 116; G.C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, cit., pp. 9-10; M. PIREDDA, *op. cit.*, p. 194. Altri autori, invece, hanno immaginato una mediazione tra le due opzioni da ultimo analizzate (rappresentanza delle Giunte e rappresentanza dei Consigli regionali), ritenendo utile superare la concezione prevalente per cui risulterebbero due criteri irrimediabilmente alternativi ed antitetici, al fine di coniugare i diversi pregi che essi presentano. In tal senso, v. U. ALLEGRETTI, *I molti squilibri di un progetto*, cit., pp. 19-20, e C. DE FIORES, *op. cit.*, pp. 546-547.

⁴⁹⁶ I fattori di debolezza del *Bundesrat* nella rappresentanza dei *Länder* traggono origine già dalle vicende relative al sorgere di questa seconda Camera e al precisarsi del suo ruolo nei primissimi

piuttosto che territoriali, come dimostrano i comportamenti dei suoi membri al momento dell'espressione del voto.

La sua composizione partitica non troppo dissimile da quella del Consiglio nazionale, infatti, sommata al fatto che i componenti delle due Assemblee seguono comuni direttive partitiche nazionali⁴⁹⁷, esprimendosi, di conseguenza, allo stesso modo, fa sì che esso risulti un sostanziale doppione della prima Camera⁴⁹⁸.

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

Non a caso, gli stessi *Länder* mostrano di non considerare la Camera alta come il luogo in cui sono portati avanti i loro interessi, privilegiando canali alternativi, di natura intergovernativa – su tutti la Conferenza dei Capitani provinciali⁴⁹⁹ – per il raccordo e la cooperazione tra loro e con il *Bund*, a scapito proprio del ruolo istituzionale della Camera territoriale.

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

anni di vita della Repubblica austriaca (cfr. P. MACCHIA, *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 54-56).

⁴⁹⁷ Sulla forza dei partiti austriaci e sulla preponderanza nel *Bundesrat* dei vincoli di partito rispetto al peso degli Stati membri, v. P. MACCHIA, *op. cit.*, pp. 146-149, la quale, riprendendo la dottrina austriaca, parla dell'Austria come di «un esempio paradigmatico di “Stato federale dei partiti”», e definisce «Consiglio federale dei partiti» la sua seconda Camera.

⁴⁹⁸ Ci si è chiesti, a tal proposito, addirittura se la seconda Camera austriaca non sia forse «un organo superfluo» (*ivi*, pp. 103-104). Alla luce dei risultati non soddisfacenti da essa raggiunti, è inevitabile, dunque, il continuo rinnovarsi del dibattito sulla sua riforma (sul quale *ivi*, pp. 155 ss. e A. GAMPER, *The Austrian Bundesrat*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *op. cit.*, pp. 819 ss.).

⁴⁹⁹ La Conferenza dei Presidenti dei *Länder* rappresenta senza dubbio la più importante sede di coordinamento delle politiche dei *Länder* nei loro reciproci rapporti e di fronte alla Federazione. Essa riceve il supporto della Conferenza dei direttori delle amministrazioni dei *Länder*, che ne riunisce i funzionari di vertice. Esistono anche le Conferenze dei membri dei Governi dei *Länder*, che si occupano dei problemi di competenza dei rispettivi ministri, ed una serie di altri organismi. Tali istituzioni, pur sprovviste di qualsiasi fondamento costituzionale, costituiscono, per prassi consolidata, la struttura portante del federalismo austriaco (cfr. G. IOVINELLA, *Il sistema delle Conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia. Note sui raccordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, in *Nuova rassegna*, 2005, n. 5, pp. 553-554).

Con l'elezione da parte dei Consigli regionali, secondo questo pensiero⁵⁰⁰, si otterrebbe come risultato non una rappresentanza delle istituzioni ma, piuttosto, una rappresentanza politica di secondo grado, in virtù dell'inevitabile riproposizione in Senato delle consuete divisioni partitiche presenti in quelle assemblee.

La conseguenza sarebbe che la seconda Camera si configurerebbe anch'essa come Camera politica, i cui componenti agirebbero in base a logiche di appartenenza partitica, piuttosto che mossi dalla difesa degli interessi dei territori di provenienza, i quali troverebbero in altre sedi una tutela più adeguata, con una sostanziale espropriazione di una delle principali funzioni proprie della Camera alta⁵⁰¹.

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

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

Probabilmente sì, ma non in termini assoluti, in quanto non si può nascondere che anche il Consiglio federale tedesco – ma l'argomento sarà meglio sviluppato nel prossimo capitolo (§ 2.1, nota 527) – si sia reso non di rado protagonista di casi di attivismo politico: soprattutto in presenza di una diversa maggioranza nel *Bundestag*, la logica decisionale sembra sistematicamente non ispirarsi più al principio federale, ma prevalentemente a quello partitico.

Al di là di questo, ciò che si vuol maggiormente sottolineare nella prospettiva di una riforma del nostro Senato, è che il non soddisfacente funzionamento del Consiglio federale austriaco non è dovuto (solo) al metodo di selezione dei

⁵⁰⁰ Cfr., tra gli altri: S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, p. 229; I. CIOLLI, *op. cit.*, p. 924.

⁵⁰¹ Cfr. F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, cit., pp. 308-309; ID., *La seconda Camera federale nelle proposte di riforma*, cit., p. 425.

rappresentanti (nonché, da altro punto di vista, al carattere secondario delle funzioni ad esso assegnate, che contribuisce a determinarne il ruolo marginale), quanto piuttosto (soprattutto) all'assenza di altri fattori – presenti invece nella configurazione del *Bundesrat* tedesco – potenzialmente decisivi per creare collegamenti più stretti con le istituzioni territoriali.

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

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

Il legame con l'istituzione territoriale rappresentata è in grado di farsi sentire concretamente e saldamente, e risultare, pertanto, davvero efficace – assicurando quella “simbiosi” di cui si è parlato – solo se i componenti della Camera federale sono e *restano in carica* negli organi degli enti di provenienza⁵⁰², laddove, invece, la semplice elezione, da parte degli enti autonomi, di personale politico ad essi estraneo comporta quei difetti già analizzati.

Una delle principali cause della scarsa riuscita del modello austriaco andrebbe ricercata, dunque, più che nell'elezione ad opera dei legislativi dei *Länder*, proprio nella disciplina dell'elettorato passivo, che non comprende, tra i requisiti richiesti, quello di essere membri del *Landtag*, risultando sufficiente la mera eleggibilità ad esso. La possibilità, normalmente fruita, di inviare alla Camera federale soggetti non

⁵⁰² In tal senso, U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, cit., p. 444, secondo il quale «solo in questo caso, e non invece se, sia che siano nominati dalle Giunte che dai Consigli, non ne fanno parte o cessano di farne parte, essi possono dirsi *genuini rappresentanti* della Regione»; ID., *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., p. 134; ID., *I molti squilibri di un progetto*, cit., p. 17; R. DEHOUSSE, *op. cit.*, p. 1398. *Contra*, M. LUCIANI, *Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb. recante “Modifiche alla seconda parte della Costituzione”*, in www.astrid-online.it, p. 2, il quale guarda favorevolmente ad una certa autonomizzazione dei senatori rispetto ai Consigli regionali che li eleggono, ipotizzando addirittura l'introduzione del «divieto di cumulo di mandato».

in carica in organi del *Land*, accentua esponenzialmente il rischio che essi non rappresentino l'istituzione regionale, ma solo i partiti di appartenenza⁵⁰³.

Oltre a questo primo importante elemento – il collegamento strutturale con le assemblee rappresentative regionali – che reputiamo non solo una condizione davvero irrinunciabile, ma anche, una volta prevista l'elezione di secondo grado del Senato, la più facilmente inseribile nel nostro ordinamento, altre due sono le caratteristiche (tipiche del *Bundesrat* tedesco ed assenti in quello austriaco) cui si dovrebbe guardare per un rafforzamento dell'impronta territoriale della seconda Camera.

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

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

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

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

Una strutturazione di questo tipo, cioè, contribuirebbe a propiziare la difficile emancipazione dei senatori dalle rispettive estrazioni partitiche, fornendo loro una

⁵⁰³ Cfr. M. MANETTI, *Il Senato federale all'italiana*, in www.federalismi.it, 21 aprile 2005, p. 1; U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, cit., p. 445; ID., *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., p. 134; ID., *Intervento sul tema La bicamerale allargata, laboratorio istituzionale per l'approdo al compimento della riforma. Il "Senato federale"*, Congresso delle Regioni, Prima sessione, 9 luglio 2003, Camera dei Deputati, Roma, in www.parlamentiregionali.it/02congresso/2003primasessione9lug/Allegretti%209%2003.htm.

indicazione, anche “visiva”, di quali siano i veri legami ed i veri interessi sulla base dei quali ispirare il proprio agire in quella sede.

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

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

Infine, rispetto a questi due elementi – cumulo dei mandati e articolazione in gruppi regionali e non partitici – di cui una Camera che voglia essere davvero territoriale non potrebbe fare a meno, diverso e più problematico è il discorso relativo a quello che può considerarsi l’elemento più peculiare del *Bundesrat* tedesco e, allo stesso tempo, la ragione principale alla base della sua fama di Camera federale più efficace al mondo: il mandato imperativo e, di conseguenza, il voto unitario della delegazione del *Land* sulla base degli indirizzi del Governo regionale⁵⁰⁴.

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

⁵⁰⁴ Si rinvia all’analisi già effettuata nella nota 271 del cap. IV, § 4.5. Qui si aggiunge, riguardo l’importanza di questi tratti del sistema tedesco, che è stato affermato che «il principio del voto unitario (...) costituisce il nocciolo dell’assetto strutturale del *Bundesrat*, l’elemento che assicura la rilevanza di una volontà del *Land* come unità, la rilevanza del principio federalistico» (B. PEZZINI, *op. cit.*, p. 35). Così, mentre il *Bundestag* – eletto direttamente dai cittadini – risulta il fulcro della rappresentanza politico-partitica, la composizione del *Bundesrat* e il mandato imperativo (da cui il voto unitario), volti ad assicurare un’effettiva partecipazione dei *Länder* ad un organo dello Stato centrale, e quindi la concreta salvaguardia degli interessi territoriali, realizzano una rappresentanza di diversa natura, non politica: i *Länder* non vengono rappresentati nel *Bundesrat*, «ma agiscono in esso direttamente (...), attraverso delegati vincolati, assumendo una posizione che indubbiamente rafforza la Regione nella sua dimensione di unità istituzionale e politica» (*ivi*, p. 270).

Effettivamente questo meccanismo appare strettamente legato al Consiglio federale tedesco, per le caratteristiche peculiari della sua composizione basata sugli esecutivi, in quanto la possibilità di predisporlo dipende – o quanto meno è molto favorita – dal fatto che dietro ai rappresentanti vi sia un organo capace di esprimere una volontà unitaria, di cui poi essi si faranno portavoce nelle deliberazioni dell'Assemblea⁵⁰⁵.

Pertanto, la sua applicazione ad una Camera di diverso tipo, come il Senato italiano riformato secondo le linee fin qui tracciate, oltre a segnare una forte discontinuità rispetto alla concezione classica della rappresentanza che ha da sempre connotato le nostre istituzioni parlamentari⁵⁰⁶, risulterebbe alquanto problematica proprio alla luce dell'inclusione delle minoranze consiliari nella delegazione regionale⁵⁰⁷.

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

Senza dubbio, si tratta di un rischio molto meno elevato rispetto a quello riguardante una delegazione composta da esponenti della maggioranza e della minoranza, ma comunque la possibilità di un disaccordo interno al gruppo non può escludersi a priori, ed in effetti si sono verificati dei casi di mancato raggiungimento di una posizione comune nel *Land*⁵⁰⁸.

⁵⁰⁵ Non a caso, la dottrina, laddove ha ipotizzato l'adozione di questo istituto nel nostro ordinamento, lo ha sempre fatto nell'ambito di proposte di riforma del Senato ispirate al modello del *Bundesrat* tedesco nel suo complesso. Si rinvia agli autori già indicati alla nota 483.

⁵⁰⁶ Ritiene che non si dovrebbe rinunciare al divieto di mandato imperativo, proprio per mantenere al Senato tutte le caratteristiche proprie di un organo parlamentare, E. CHELI, *La riforma del Senato: il nodo della politica nazionale*, in *www.astrid-online.it*, rassegna n. 85, 28 gennaio 2009, p. 11.

⁵⁰⁷ Al di là di questa incontestabile constatazione, come sottolinea F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, n. 4, pp. 1014-15, «nel suo significato profondo, il divieto di mandato imperativo dovrebbe dirsi inapplicabile alla rappresentanza territoriale», rispetto alla quale il deputato è «istituzionalmente tenuto a considerare, tutelare e difendere gli interessi propri della comunità che lo invia in Parlamento. In questo senso il legame specifico fra eletto e comunità particolare di elettori, che il divieto di mandato imperativo ha voluto recidere, rappresenta un elemento costitutivo della rappresentanza territoriale».

⁵⁰⁸ Cfr. A. DE PETRIS, *Bundesrat: istruzioni per l'uso. Il ruolo della seconda camera in un ordinamento federale*, in *Nomos*, 2002, pp. 53 ss.

Ciò consentirebbe di azzardare un'ipotesi per cui il nuovo Senato della Repubblica possa essere caratterizzato altresì dall'elemento del voto unitario di ciascuna rappresentanza regionale⁵⁰⁹.

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

1.3. Le conseguenze sull'art. 67 Cost.

L'eventuale accoglimento di una modifica tanto radicale come quella da ultimo indicata, comporterebbe – con riferimento ai senatori – la necessaria modifica dell'art. 67 Cost.⁵¹⁰, che prevede proprio il principio del divieto di mandato imperativo.

Ma la norma costituzionale in questione andrebbe rivista in ogni caso, in quanto anche laddove non dovesse essere introdotto alcun vincolo di mandato, le caratteristiche strutturali del nuovo Senato risulterebbero incompatibili con l'altro fondamentale principio in essa contenuto, cioè quello della rappresentanza della Nazione da parte di ciascun parlamentare, principio che sarebbe in palese contraddizione con l'incarico ricevuto dai senatori⁵¹¹.

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

Si potrebbe allora pensare, per i membri della Camera alta complessivamente considerati, ad una nuova formulazione dell'art. 67, che li indicasse come

⁵⁰⁹ Tra i pochi autori che non escludono tale possibilità, v. U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., p. 135.

⁵¹⁰ Art. 67 Cost.: «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

⁵¹¹ In tal senso, tra gli altri, F. BERTOLINI, *op. cit.*, pp. 1012-14 e C. DE FIORES, *op. cit.*, p. 537.

rappresentanti della Repubblica, intesa nella sua plurale articolazione, cioè nei suoi elementi costitutivi indicati all'art. 114, primo comma, Cost.

1.4. *Gli enti locali nel nuovo Senato della Repubblica*

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

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

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

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

La soluzione probabilmente più scontata sarebbe quella della loro elezione, in ogni Regione, da parte del Consiglio delle autonomie locali, andando così ad attribuire tale funzione – con una modifica dell'art. 123, u.c., Cost. – ad un organo già costituzionalmente previsto (per di più proprio con il ruolo di sede di raccordo a livello infraregionale), senza creare ulteriori collegi *ad hoc*⁵¹².

Ovviamente, ciò richiederebbe anche una disciplina statale che andasse a stabilire delle regole comuni in tema di formazione e composizione dei CAL, al fine di una maggiore omogeneità, attualmente assente⁵¹³.

⁵¹² Una soluzione di diverso tipo è proposta da S. MANGIAMELI, *La Camera delle Regioni e delle Autonomie locali*, cit., p. 154, che ipotizza «una elezione di secondo grado, affidata ad un “collegio uninominale”, costituito in ambito provinciale, che raccolga il Presidente della Provincia e il Consiglio provinciale, i Sindaci dei Comuni della Provincia e una rappresentanza dei Consigli comunali (articolata per dimensione dei Comuni come nel modello francese)».

⁵¹³ Sulla variegata composizione dei CAL nelle diverse Regioni, v. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 227-228.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tale sistema, tipico dei modelli tedesco (v. cap. IV, § 4.5, nota 270) ed austriaco (v. cap. V, § 4, nota 444), sembra un ragionevole compromesso tra quello perfettamente proporzionale – senza dubbio inadeguato ai fini della caratterizzazione territoriale dell'organo – e quello paritario, caratteristico dei federalismi classici e generalmente applicato alle seconde Camere elette a suffragio universale e diretto.

Poiché il Senato che qui si propone sarebbe una Camera rappresentativa di tutte le autonomie territoriali, nel realizzare tale riparto dei seggi si dovrà tener conto anche dell'esigenza di non creare un eccessivo squilibrio tra il numero di senatori

eletti dalle Regioni e quelli designati dagli enti locali, per quanto i primi non potranno che essere ovviamente maggioritari rispetto ai secondi.

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

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

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

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

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

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

Sul totale dei componenti, in base all'attuale consistenza e distribuzione della popolazione (è ovvio che la composizione numerica del nuovo Senato risulterebbe potenzialmente variabile nel tempo per la ponderazione con il dato demografico), le due rappresentanze consterebbero rispettivamente di 116 e 50 senatori: una

differenza inevitabile, ma tale da non impedire, comunque, una partecipazione reale e non meramente simbolica dei senatori espressi dagli enti locali.

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

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

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

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

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

Pur consapevoli del fatto che, per delineare in modo esauriente le caratteristiche strutturali del Senato proposto, dovrebbero essere affrontati una molteplicità di ulteriori profili, date le infinite implicazioni che una riforma così radicale avrebbe⁵¹⁴, si ritengono adeguati agli obiettivi della presente indagine gli

⁵¹⁴ Si pensi, solo per fare un esempio, alla questione della Presidenza dell'Assemblea, rispetto alla quale si potrebbe far riferimento alle esperienze tedesca ed austriaca, adottando il sistema della rotazione tra le diverse Regioni. In Germania, infatti, a presiedere il *Bundesrat* è chiamato ogni anno, in base ad una rotazione prestabilita, il capo dell'esecutivo regionale di ciascun *Land*. L'importanza di tale carica a livello federale si manifesta nel fatto che spetta al Presidente del *Bundesrat* fare le veci del Presidente della Repubblica in caso di impedimento. In Austria, invece, i *Länder* si alternano alla

spunti fin qui sviluppati, che appaiono sufficienti a tracciare le linee fondamentali da seguire per una trasformazione in senso territoriale della seconda Camera.

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

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

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

Del resto, come implicitamente emerge da tutte le analisi sul bicameralismo in generale, e sulla riforma del sistema bicamerale italiano in particolare⁵¹⁵, una volta differenziate le due Camere sotto il profilo della composizione e della legittimazione, sarebbe automatica la realizzazione di una contestuale differenziazione funzionale.

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

Presidenza del Consiglio federale semestralmente, in ordine alfabetico. Diviene Presidente il rappresentante più votato del *Land* di turno. Per il Senato italiano si potrebbe pensare ad un sistema analogo a quello austriaco, con una turnazione, però, a cadenza annuale come in quello tedesco e, probabilmente, con una limitazione dell'accesso a tale carica ai soli senatori della quota regionale, escludendone i rappresentanti degli enti locali. Per quanto riguarda la supplenza del Presidente della Repubblica, la nuova composizione del Senato e la turnazione della Presidenza, renderebbero opportuna, a parere di chi scrive, una ulteriore importante modifica, quella dell'art. 86, primo comma, Cost., sottraendo la supplenza al Presidente del Senato per attribuirlo a quello della Camera. Tale figura sarebbe, probabilmente, rispetto ai consiglieri regionali eletti senatori, una personalità di maggior spicco ed esperienza, caratterizzata da un percorso politico-istituzionale di maggiore spessore, e più rispondente ad un ruolo "nazionale".

⁵¹⁵ Cfr., tra gli altri: G. FERRARA, *Bicameralismo e riforme del parlamento*, in *Democrazia e diritto*, 1981, n. 1-2, p. 21; A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 1981, n. 3, p. 54; G. ABAGNALE, *Riforma del sistema bicamerale e «Camera delle regioni» dalla Costituente alla X Legislatura: spunti ricostruttivi*, in *Regione e governo locale*, 1989, n. 5-6, p. 23; G. NIZZERO, *Riforma del Parlamento e Senato delle regioni*, *ivi*, p. 40; C.L. KUSTERMAN, *op. cit.*, p. 262; E. GIANFRANCESCO, *La riforma della House of Lords: uno stretto sentiero tra molteplici paradossi costituzionali*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., p. 156.

In particolare, sarebbe “naturale” che la seconda Camera, in quanto organo rappresentativo di organi e non derivato dall’investitura popolare diretta, abbia attribuzioni più ridotte e più specifiche rispetto a quelle della Camera eletta direttamente dal corpo elettorale.

Tale inferiorità funzionale dovrebbe emergere tanto nel rapporto con il Governo, quanto nell’ambito del procedimento legislativo.

2.1. Il rapporto Parlamento – Governo

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

Tale passo sarebbe inevitabile⁵¹⁶, oltre che per ragioni teoriche – in un sistema in cui è centrale la dimensione unitaria il Governo deve essere l’espressione proprio del principio dell’unità – anche per ragioni pratiche e di efficienza.

Una Camera delle autonomie, infatti, potrebbe caratterizzarsi per una composizione politicamente diversa, date le differenti modalità di formazione, rispetto a quella della Camera bassa, ed inoltre, più in generale, proprio in virtù della sua vocazione di organo di rappresentanza delle istanze territoriali, non sarebbe capace di esprimere un indirizzo politico costantemente coerente neanche al suo interno.

Non escluderla dal rapporto fiduciario con il Governo, quindi, non solo apparirebbe poco sensato, ma potrebbe creare anche seri problemi al funzionamento della forma di governo.

⁵¹⁶ La modifica indicata è auspicata in modo sostanzialmente unanime dalla dottrina. Tra i pochi a sostenere la necessità di conservare, pur nella diversità delle funzioni, la presenza del Senato all’interno del circuito politico che concorre alla formazione ed alla rimozione dei Governi, vi è E. CHELI, *op. cit.*, pp. 9-10 e 12, secondo il quale «nel governo parlamentare la fiducia (...) esprime (...) la qualità che distingue la natura stessa della rappresentanza parlamentare», cosicché l’organo che ne fosse escluso rischierebbe «anche di perdere la natura di organo parlamentare per assumere una veste diversa, più proiettata verso la sfera dell’amministrazione che della politica». L’autore propone, però, il superamento del modello di fiducia tracciato dall’art. 94 Cost., che prevede il voto a Camere distinte, attribuendo invece il voto di fiducia al Parlamento in seduta comune.

2.2. *Il nuovo Senato della Repubblica nel procedimento legislativo*

Particolarmente complessa e delicata è la questione della disciplina delle competenze legislative dei due rami del Parlamento, per quanto attiene soprattutto alle scelte relative agli ambiti, alle modalità ed al grado di coinvolgimento del Senato trasformato in organo rappresentativo delle autonomie territoriali.

La problematicità del tema deriva, nel caso italiano, anche dai difetti e dalle incongruenze che caratterizzano l'art. 117 Cost., cioè il riparto delle materie tra Stato e Regioni delineato dal legislatore costituzionale del 2001, cui inevitabilmente si deve far riferimento per calibrare il ruolo della seconda Camera nei procedimenti legislativi centrali.

In linea generale, le competenze di quest'ultima dovrebbero essere sensibilmente più ridotte di quelle della Camera politica, limitate ai soli ambiti materiali di diretto interesse delle autonomie, anche perché, dato lo sganciamento del Senato dal rapporto di fiducia con l'esecutivo, è prioritario evitare una sua eccessiva incidenza nelle determinazioni maggiormente qualificanti l'attuazione dell'indirizzo politico del Governo.

Per le stesse ragioni, un altro punto fermo, come già sottolineato in relazione al progetto di riforma elaborato nella XIV legislatura (v. cap. V, § 3), è quello di non attribuire alla Camera territoriale una superiorità decisionale per alcune leggi⁵¹⁷, dovendo la funzione legislativa centrale essere espressione di un indirizzo nazionale.

Una possibile ipotesi potrebbe consistere nella previsione di due principali procedimenti legislativi (con eventuali varianti nell'ambito di ognuno): un procedimento bicamerale, con un coinvolgimento paritario delle due Assemblee, ed uno caratterizzato, invece, dalla netta prevalenza della Camera dei deputati.

La funzione legislativa, infatti, dovrebbe continuare ad essere esercitata collettivamente dalle due Camere in tutti quegli ambiti di competenza statale aventi dirette ricadute sugli interessi regionali e locali.

Ferma restando la posizione di assoluta parità in sede di revisione costituzionale, ciò varrebbe, poi, non solo per le materie di cui all'art. 117, terzo

⁵¹⁷ Tra i pochi autori ad esprimere una diversa opinione, v. R. BIFULCO, *Il bilancino dell'orafo*, cit., p. 214, che propone di attribuire l'ultima parola sulle leggi quadro (cioè sui principi fondamentali delle materie oggetto di legislazione concorrente) al Senato federale, che deciderebbe in via definitiva sulle eventuali modifiche proposte dalla Camera dei deputati.

comma, Cost. (a legislazione concorrente), ma anche per quegli ambiti di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma) aventi carattere “trasversale” o direttamente riguardanti le autonomie. Tra questi, ad esempio, la perequazione delle risorse finanziarie, le funzioni fondamentali degli enti locali, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Dovrebbero rientrare nelle leggi bicamerali anche i casi previsti agli artt. 116, terzo comma (attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia a Regioni ordinarie), 118 (conferimento di funzioni amministrative agli enti locali e forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie indicate al terzo comma), 119 (attuazione del federalismo fiscale), 120, secondo comma (esercizio dei poteri sostitutivi statali), 122, primo comma (principi fondamentali del sistema di elezione regionale), 132, secondo comma, e 133, primo comma, Cost. (leggi sulle variazioni territoriali).

Si potrebbe attribuire alla seconda Camera una priorità nell’esame dei disegni di legge in questione, i quali, presentati al Senato, dovrebbero essere approvati, nell’identico testo, dalle due Camere.

A tal proposito, per evitare il rischio, attualmente insito nel nostro bicameralismo, di una *navette* infinita, si potrebbe prevedere l’intervento di una Commissione mista di conciliazione composta da uno stesso numero di deputati e senatori, avente il compito di predisporre un testo che possa essere condiviso da entrambi i rami.

Di vario tipo potrebbero essere le modalità di convocazione di tale commissione: formazione automatica dopo un certo numero di passaggi (due o tre) del testo da una Camera all’altra; su richiesta del Governo (magari per le proposte di sua iniziativa); su richiesta di una minoranza di una delle due Camere; in seguito ad una intesa tra i Presidenti dei due collegi.

Laddove il tentativo di mediazione fallisse, cioè il testo elaborato non fosse approvato da entrambe le Assemblee, dovrebbe prevedersi – almeno in alcuni di questi ambiti (escludendone sicuramente la revisione costituzionale) – la possibilità per la Camera dei deputati di decidere in via definitiva, ma soltanto attraverso maggioranze particolarmente qualificate (ad esempio, i tre quinti dei componenti), se del caso differenziate a seconda degli oggetti.

Per tutti gli altri disegni di legge, non rientranti nelle materie sopra indicate, dovrebbe essere previsto un procedimento “quasi-monocamerale”, basato su un ruolo di assoluta preminenza della Camera dei deputati, cui ne spetterebbe l’approvazione.

Il Senato, entro un breve lasso di tempo (ad esempio un mese), su richiesta di una minoranza dei suoi componenti (un quarto), o magari anche di una stessa frazione di delegazioni regionali (cinque), a prescindere dalla loro consistenza numerica, potrebbe esaminarli e proporre modifiche, su cui la Camera si pronuncerebbe in via definitiva.

La seconda Camera, quindi, in questi casi potrebbe opporre solo un veto sospensivo superabile. In tal modo, pur non prevedendo procedimenti integralmente monocamerale, si ridurrebbe notevolmente il rischio di una paralisi del sistema a causa dell’eventuale sistematica opposizione da parte di un’Assemblea sganciata dal rapporto fiduciario con il Governo e, magari, connotata politicamente in modo diverso rispetto alla Camera politica.

2.3. Altre significative funzioni del nuovo Senato territoriale

La trasformazione di un ramo del nostro Parlamento secondo le linee tracciate nel presente capitolo, permetterebbe anche di introdurre nell’ordinamento ulteriori elementi da cui un sistema fondato sul decentramento e il pluralismo territoriale non potrebbe prescindere (v. cap. V, § 1).

Tale intervento favorirebbe, come già implicitamente emerso, la partecipazione delle autonomie territoriali alla revisione della Costituzione.

Esso, inoltre, renderebbe superflua l’integrazione del Parlamento in seduta in comune con i rappresentanti regionali per l’elezione del Presidente della Repubblica.

Infine, data la nuova composizione del Senato, la Corte costituzionale diventerebbe espressione anche della sensibilità autonomistica.

A questo proposito, proprio per sottolineare tale derivazione, sarebbe necessario che i giudici costituzionali di nomina parlamentare non venissero più eletti dal Parlamento in seduta comune, ma divisi in due quote, distinguendo quelli designati dalla Camera dei deputati e quelli designati dal nuovo Senato della Repubblica.

Poiché sarebbe probabilmente opportuno che le due Assemblee nominassero un egual numero di giudici, mantenendo però, allo stesso tempo, inalterato il loro numero complessivo in seno alla Consulta (quindici), si potrebbe pensare di portare a tre le nomine spettanti a ciascuna Camera, decurtando a quattro il numero dei giudici designati dal Presidente della Repubblica, che manterrebbe comunque un potere di nomina sufficientemente incisivo, così da non lederne le prerogative.

Capitolo VII

Gli ostacoli da superare e le critiche nei confronti delle Camere federali. Quali prospettive per la riforma del nostro bicameralismo?

1. Una riforma irrealizzabile?

Come chiaramente emerso nella parte seconda della presente trattazione, di riforma del bicameralismo italiano si parla sin dall'approvazione della Costituzione e molti progetti si sono avvicinati senza successo.

Guardando all'evoluzione delle vicende che hanno caratterizzato il lungo ed articolato dibattito attorno al tema in questione, si può dire che esse hanno progressivamente assunto contorni quasi paradossali.

Infatti, a differenza dell'atteggiamento, piuttosto scettico e diffidente, dominante fino a poco più di un decennio fa, tutte le forze politiche in campo si dichiarano ormai convinte della necessità di procedere sollecitamente ad un intervento che permetta di superare sia la parità delle funzioni che la pari legittimazione dei due rami del Parlamento, e che risulti in armonia con la struttura autonomistica assunta dall'ordinamento.

Eppure, tale convinzione, ampiamente condivisa non più solo in dottrina ma, per l'appunto, anche nella cultura parlamentare, non ha prodotto risultati concreti, e continua ad essere accompagnata da una apparente impotenza e dall'impossibilità di tradurre questa esigenza in realtà.

In effetti, se è vero che negli ultimi anni si sono definitivamente radicate le critiche nei confronti della configurazione parlamentare vigente, altrettanto vero è che non sempre sono state colte e sviluppate le loro naturali implicazioni, non scaturendone chiare e coerenti posizioni rispetto alle conseguenti azioni da compiere.

I frequenti pronunciamenti del mondo politico sul tema denotano un generale favore sull'*an*, sull'opportunità della riforma, rimanendo però spesso silenti – o quantomeno decisamente vaghi e fermi a mere petizioni di principio – sul *quomodo*, sulle forme che la seconda Camera dovrebbe assumere.

Vari fattori – assuefazione, posizioni divergenti, realismo, interessi del corpo politico – hanno finora prevalso, riuscendo così a mantenere inalterato e ben saldo il bicameralismo paritario e indifferenziato scaturito dai lavori dell'Assemblea Costituente.

Tale stasi può essere in parte imputata ad una certa “confusione” che regna ancora sovrana sulla formula tecnica con cui tradurre le intenzioni e le dichiarazioni di principio in interventi e modifiche reali.

Sono molte e profondamente diverse – anche per l'influenza della grande varietà di modelli offerti dall'esperienza comparatistica – le visioni di come trasformare il Senato in Camera di rappresentanza territoriale.

Del resto, come già ampiamente sottolineato (v. cap. V, § 2), le difficoltà di individuare una soluzione sulla configurazione del nuovo Senato sono testimoniate, forse nel migliore dei modi, dalle vicende che hanno condotto all'accantonamento anche dell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001.

Inoltre, sempre a livello di soluzioni tecniche, un ostacolo molto forte ad ogni ipotesi di riforma è stato quello del «modello culturale della onnipotenza del suffragio universale»⁵¹⁸ e, di conseguenza, del primato della rappresentanza politica, in quanto l'eventuale rinuncia ad essi è tradizionalmente apparsa una negazione del «dogma della sovranità popolare» ed un «attentato alla democraticità complessiva del sistema»⁵¹⁹.

Oggi tale convinzione pare essersi decisamente ridimensionata, e sembra acquisita l'idea per cui non vi è una coincidenza necessaria tra elettività, da una parte, e rappresentatività e democraticità, dall'altra.

È ormai chiaro che la rappresentatività di una Camera non va misurata esclusivamente con il carattere della diretta elettività, in quanto esistono ulteriori vie di rappresentanza altrettanto efficaci: anche una Camera la cui designazione sia congegnata prescindendo dall'investitura popolare diretta, infatti, può essere senza dubbio una Camera democratica, nella misura in cui essa sia comunque un'Assemblea rappresentativa di un *demos* diversamente concepito, ad esempio nelle sue articolazioni territoriali⁵²⁰.

Nonostante tali considerazioni siano ormai piuttosto radicate, continuano, per altre ragioni, a sembrare difficilmente realizzabili quelle soluzioni che non contemplano elezioni popolari dirette.

Alla base di questa situazione non vi è più, probabilmente, l'idea di una «sacralità» del suffragio universale, quanto piuttosto una sorta di resistenza

⁵¹⁸ I. PORTELLI, *Appunti sul Senato delle Regioni*, in *Nuove autonomie*, 2002, n. 1-2, p. 98. Il forte pregiudizio nei confronti di sistemi che non contemplassero il suffragio universale diretto era chiaramente espresso da G. ABAGNALE, *Riforma del sistema bicamerale e «Camera delle regioni» dalla Costituente alla X Legislatura: spunti ricostruttivi*, in *Regione e governo locale*, 1989, n. 5-6, p. 24, che definiva l'elezione indiretta «un meccanismo inidoneo a garantire il legame tra i cittadini e le istituzioni in modo limpido e pieno».

⁵¹⁹ A. TORRE, *In praise of the House of Lords. Riflessioni sulle prospettive di riforma della seconda Camera britannica*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008, pp. 46 e 48.

⁵²⁰ Cfr. C. DECARO, *I bicameralismi nell'Unione europea*, in Id. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., pp. 32-33, e A. TORRE, *op. cit.*, pp. 45-49.

corporativa della classe politica nazionale, senatori in testa, senza dubbio poco propensa a rinunciare alle prerogative derivanti dall'attuale presenza di due Camere che sono entrambe sua espressione.

Qualsiasi proposta che escluda l'elezione diretta dei senatori (nonché il criterio della rappresentanza proporzionale tra le Regioni), infatti, metterebbe in pericolo la stessa "sopravvivenza" della classe senatoriale, equivalendo sostanzialmente ad una soppressione del Senato, e finirebbe col privare il corpo politico nazionale di oltre 300 "posti" da distribuire tra il proprio personale⁵²¹.

Dunque, il principale ostacolo alla realizzazione di una riforma che segua, ad esempio, le linee tracciate nel precedente capitolo, configurando, cioè, la seconda Camera come diretta emanazione delle autonomie territoriali, sembra essere ormai solo di tipo pratico, e consiste nella ovviamente scarsa propensione del Senato al "suicidio" istituzionale.

La riforma della seconda Camera rientra pienamente, in altre parole, nel c.d. "paradosso delle riforme istituzionali", che comporta l'estrema difficoltà del riformatore a riformare se stesso⁵²².

Si potrebbe dire che il paradosso è duplice. Da un lato, infatti, l'esigenza della riforma presuppone un difetto di funzionalità e di efficienza dell'organo in questione: ebbene, appare «assai difficile che un sistema istituzionale che si vuol riformare in quanto inefficiente possa assumere una decisione, quella della riforma costituzionale, che rappresenta invece la massima manifestazione di efficienza e di buon funzionamento del sistema stesso»⁵²³.

⁵²¹ L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, n. 2, p. 239, nota 3. Cfr. anche U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2003, n. 3, p. 126; L. ANTONINI, *Brevi note sul progetto di una seconda Camera territoriale: soluzioni di compromesso per evitare il "suicidio" dei senatori*, in www.federalismi.it, 26 giugno 2003; S. VASSALLO e S. CECCANTI, *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in Id. (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 64-65.

⁵²² Cfr. N. LUPO, *Cinque considerazioni sul metodo delle riforme: tra Italia e Regno Unito*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione*, cit., p. 147; E. GIANFRANCESCO, *La riforma della House of Lords: uno stretto sentiero tra molteplici paradossi costituzionali*, *ivi*, p. 150; A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in www.issirfa.cnr.it/3297,908.html, p. 4.

⁵²³ T. GROPPI, *Una riforma (in parte inutile, in parte pericolosa) da rifiutare in blocco*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Passigli Editori, Firenze, 2004, p. 164.

Dall'altro lato, l'aspetto del paradosso delle riforme che rende davvero ardua la strada che conduce verso il superamento del nostro bicameralismo, nasce soprattutto dal fatto che proprio il Parlamento – e, più in particolare, il Senato – è titolare del potere di revisione costituzionale, cosicché lo stesso organo chiamato ad approvare la riforma ne è, al tempo stesso, oggetto.

Pertanto, il conflitto tra il processo riformatore e gli interessi di un'intera Assemblea parlamentare – della quale è necessario l'assenso, ma che verrebbe di fatto soppressa – renderebbe indispensabile una vera e propria «“prova di forza”, una manifestazione di vitalità costituzionale (...), un atto di rilevante impegno e significato istituzionale»⁵²⁴, non semplice da immaginare.

2. Le critiche mosse alle Camere territoriali

2.1. *La principale “accusa” nei confronti delle Camere federali: l'incapacità ad esprimere una rappresentanza territoriale e non politica*

Come già implicitamente emerso nel precedente capitolo in relazione alle modalità più adeguate ai fini della composizione della seconda Camera e della designazione dei suoi membri, la principale questione legata al modello di bicameralismo qui auspicato riguarda la sua effettiva capacità di perseguire gli obiettivi per i quali esso è concepito, in particolare quello di realizzare una distinzione chiara tra la rappresentanza politico-partitica – che si esprime normalmente nella prima Camera – e la rappresentanza territoriale – che dovrebbe aver sede nella seconda.

Non c'è dubbio, effettivamente, che il maggior problema che le seconde Camere federali devono affrontare è quello della loro attrazione, più o meno accentuata, nella logica politica e partitica nazionale, cosicché in molti casi esse conoscono una crisi di legittimazione, apparendo non sempre davvero adeguate rispetto alle dinamiche federali, e quindi a rappresentare gli effettivi interessi degli Stati⁵²⁵.

⁵²⁴ E. GIANFRANCESCO, *La riforma della House of Lords*, cit., p. 150.

⁵²⁵ Molti sono gli autori che fanno presente il rischio concreto di una fagocitazione delle logiche territoriali che dovrebbero permeare le seconde Camere federali in quelle partitiche. Tali considerazioni erano espresse, già venticinque anni fa, da L. PALADIN, *op. cit.*, p. 239, il quale faceva presente la difficoltà di immaginare come la Camera delle Regioni potesse essere sottratta

Tale fondata preoccupazione, secondo alcuni⁵²⁶, non deriverebbe da una mera eventualità, ma dalla realtà di tutte le Camere territoriali esistenti – *Bundesrat* tedesco compreso⁵²⁷ – nessuna delle quali funzionerebbe realmente come fulcro di

«all'imperante logica delle mediazioni partitiche». Cfr. anche R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, n. 5, spec. p. 1388, e, più di recente, R. BIFULCO, *Il bilancino dell'orafo. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, 2003, n. 2, p. 221; S. VASSALLO, *Come le seconde camere rappresentano i «territori»*. *Le lezioni dell'analisi comparata*, in S. Vassallo e S. Ceccanti, *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 344; G. IOVINELLA, *Il sistema delle Conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia. Note sui raccordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, in *Nuova rassegna*, 2005, n. 5, p. 546.

⁵²⁶ La più forte e sistematica critica – una vera e propria invettiva – contro il modello della Camera territoriale, è stata condotta da I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006, spec. pp. 181 ss. Si veda anche R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 6, pp. 903 ss.

⁵²⁷ Il Consiglio federale tedesco è senza dubbio dotato di poteri legislativi (sui quali v. cap. IV, § 3, nota 233) di gran lunga superiori a quelli di molte altre seconde Camere, anche grazie allo sviluppo nel tempo del c.d. federalismo cooperativo, e quindi dell'aumento della legislazione federale a scapito di quella dei *Länder*: ciò è conseguenza del fatto che ad ogni riconoscimento di competenza del *Bund* su questioni già di pertinenza dei *Länder*, si unisce un riconoscimento del diritto del *Bundesrat* di partecipare con potere decisivo al processo legislativo federale. Tali dinamiche avevano comportato, anche in virtù della giurisprudenza costituzionale (ad esempio, BverfGE 48, 127), un forte aumento delle leggi federali richiedenti l'approvazione del *Bundesrat* (stimate attorno al 60 per cento), a differenza di quanto immaginato dai Costituenti, che le consideravano come un'ipotesi eccezionale rispetto alla regola della legge monocamerale. Così, il *Bundesrat* ha assunto sempre più una posizione di primo piano nella vita istituzionale del Paese, tanto che è stato descritto come «una delle seconde Camere più potenti nel mondo» (L.J. EDINGER, *West German Politics*, Columbia University Press, New York, 1986, p. 16; citato in A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 226). Nel corso del tempo è emerso come proprio i tanto estesi poteri del *Bundesrat* potessero produrre serie difficoltà al funzionamento del sistema. In un clima politico più conflittuale, in cui il *Bundesrat* è risultato spesso controllato da una maggioranza diversa da quella che nel *Bundestag* sostiene il Governo, è sistematicamente accaduto che la logica decisionale non sia stata più ispirata al principio federale, ma prevalentemente a quello dell'appartenenza partitica. Esso, cioè, è stato sempre più frequentemente utilizzato come strumento di opposizione alla politica governativa piuttosto che come organo di raccordo e di partecipazione dei *Länder*, con evidenti costi, oltre che per la democrazia, soprattutto per la governabilità. Infatti, potendo ostacolare tutte le decisioni importanti e costringendo il Governo federale ad una continua negoziazione con l'opposizione, questo uso politico del *Bundesrat* ha comportato un rischio di stallo del sistema decisionale, o comunque una perdita di rapidità ed efficacia. Su questo aspetto critico è intervenuta la riforma costituzionale del 2006, che – per conseguire l'obiettivo di un ridimensionamento del ruolo del *Bundesrat*, e quindi di un drastico abbattimento del numero delle leggi federali che ne richiedono il necessario assenso – ha modificato la fattispecie ritenuta in concreto la principale fonte di tale necessità, il comma 1 dell'art. 84 GG. Così, i *Länder* hanno mantenuto la possibilità di disciplinare l'organizzazione degli uffici e la procedura amministrativa nell'ambito dell'esecuzione delle leggi federali a titolo di competenza propria, ma tali materie potranno essere disciplinate dal legislatore federale senza l'assenso del *Bundesrat*, salva la possibilità per i *Länder* di adottare disposizioni in deroga. Solo in casi eccezionali, in cui sussista l'esigenza di una disciplina unitaria a livello federale, non è ammessa possibilità di deroga da parte dei *Länder* e resta necessaria l'approvazione del *Bundesrat* (la riforma stabilisce però anche nuovi casi in cui tale approvazione è richiesta: in particolare, il nuovo comma 4 dell'art. 104a GG la prescrive per tutti i disegni di legge che prevedono obblighi finanziari dei *Länder* nei confronti dei terzi, in forma di prestazioni finanziarie o di prestazioni materiali che comportano oneri

interessi territoriali, trattandosi, invece, di Assemblee politiche a tutti gli effetti, circostanza che determinerebbe il sostanziale e sistematico fallimento degli intenti alla base dell'introduzione di organi di quel tipo.

Si tratterebbe, quindi, di una regola universale, posta a fondamento di una critica radicale del modello della Camera delle Regioni, che, secondo tale posizione, apparirebbe viziato *in re ipsa*, proprio in quanto una proiezione parlamentare delle logiche territoriali tenderebbe ineluttabilmente a favorire la loro caduta in logiche partitiche, con il rischio che risultino compromesse anche la funzionalità e la stessa identità istituzionale degli organi federali.

Tale esito inesorabile sarebbe frutto di una serie di fattori intrinsecamente caratterizzanti la natura degli organi parlamentari, tra i quali, in particolare, «la peculiare esposizione mediatica del Parlamento, l'elevato tasso di pubblicità delle sue sedute, la sua posizione di cassa di risonanza della dialettica partitica»⁵²⁸.

A riprova di tutto ciò vi sarebbe, poi, il dato ricorrente dello sviluppo, in concorrenza con le Camere federali, delle Conferenze intergovernative, la proliferazione delle quali risponderebbe proprio alla necessità di sopperire alle carenze delle seconde Camere in termini di rappresentanza territoriale, di cui le Conferenze diverrebbero la vera sede.

A tal proposito, la stessa dottrina evidenzia come, a differenza degli organi parlamentari, l'esito consistente nella prevalenza della logica politica su quella territoriale non si verifichi nell'ambito delle Conferenze, dove tendono ad affermarsi proprio gli interessi territoriali, e non le strategie della politica nazionale basate sull'appartenenza partitica di ciascun componente.

Alla determinazione di questo risultato concorrerebbero una serie di elementi.

Anzitutto, il fatto che privilegiare dinamiche politiche a scapito di un funzionamento effettivamente basato sulla rappresentanza territoriale, potrebbe

finanziari). Si ritiene che l'effetto di queste modifiche possa ridurre i casi di assenso necessario del *Bundesrat* dal 60 a circa il 35-40 per cento delle leggi federali. Sulla riforma costituzionale del 2006 v.: CAMERA DEI DEPUTATI, *La riforma del federalismo in Germania*, in *Note informative di Legislazione Straniera*, 24 luglio 2006, n. 4; A. GRAGNANI, *Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco*, in www.issirfa.cnr.it/3107,949.html#4; F. PALERMO, *La riforma degli «altri Senati». I casi di Germania e Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 3, pp. 561 ss.; D. SCHEFOLD, *Federalismo, regionalismo e la riforma del federalismo tedesco*, in www.devolutionclub.it; ID., *Sulla problematica della riforma del federalismo in Germania. Introduzione*, in www.issirfa.cnr.it/3091,949.html.

⁵²⁸ R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 913.

risultare controproducente per la posizione delle Conferenze stesse. Il loro eventuale uso strumentale – a fini ostruzionistici nei confronti di un Governo di diverso colore, o anche, al contrario, a fini di acquiescenza verso un Governo “amico” – ne determinerebbe una perdita di legittimazione e di rango istituzionale, con conseguente rischio di emarginazione dai circuiti decisionali. L’attitudine a rappresentare gli interessi territoriali e la sussistenza delle Conferenze risulterebbero, così, inscindibilmente legate⁵²⁹.

L’uso politico delle Conferenze sarebbe poi ostacolato dal «timore imposto dalla logica della democrazia dell’alternanza»⁵³⁰, in quanto quella che oggi è maggioranza domani potrebbe essere opposizione, trovandosi a dover fronteggiare la situazione di cui si era precedentemente giovata.

Inoltre, la territorializzazione della rappresentanza sarebbe stata anche accentuata – con particolare riferimento alla Conferenza Stato-Regioni – dall’introduzione dell’elezione diretta dei Presidenti regionali, utile ad incrementare l’autonomia di questi ultimi dai rispettivi partiti di appartenenza, ancorandoli maggiormente agli interessi del proprio territorio.

Infine, uno degli elementi forse più importanti nel far sì che nelle Conferenze non si agisca in chiave partitica, è quello del carattere non pubblico delle loro sedute e, più in generale, della loro ridotta (o inesistente) presenza nel circuito dell’informazione.

La scarsa visibilità mediatica determinerebbe automaticamente una scarsa visibilità politica, così da rendere le Conferenze poco adatte ad essere utilizzate come sede di scontro politico e come cassa di risonanza dell’identità partitica, spingendo gli stessi partiti a cercare altrove – anzitutto in Parlamento – un più adeguato scenario a tal fine⁵³¹.

⁵²⁹ Cfr. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, pp. 213 e 215; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 189; C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 5 maggio 2005, p. 6.

⁵³⁰ I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 214. V. anche G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 189.

⁵³¹ Cfr. I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, in *Le Regioni*, 2000, n. 5, p. 901; ID., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., pp. 214-215; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 189; G. BELFIORE, *Dal sistema delle Conferenze alla Conferenza che fa sistema: quid novi?*, in *www.federalismi.it*, 4 aprile 2007, p. 12.

2.2. *Le ulteriori critiche avanzate nei confronti del Senato territoriale e le soluzioni alternative ipotizzate per la creazione di efficaci raccordi tra Stato e autonomie*

Quella dottrina (minoritaria) che più ha “attaccato” l’ipotesi della Camera delle Regioni o delle autonomie, ritenendo, tra l’altro, che il *federalizing process* italiano «ha dimostrato di poter funzionare senza un Senato federale»⁵³², ha fatto leva oltre che su quanto evidenziato nel precedente paragrafo, cioè sulla sostanziale incapacità degli organi parlamentari di essere davvero rappresentativi dei territori, anche sul fatto che, al contrario di ciò che generalmente si sostiene, essi non costituiscono un carattere essenziale e qualificante degli ordinamenti federali.

Ciò risulterebbe chiaro sia sotto il profilo comparato, dato che alcuni Stati federali hanno sistemi monocamerali, e sono pertanto sprovvisti di una Camera territoriale (v. cap. V, § 1, nota 311), sia dal punto di vista storico, alla luce del fatto che le seconde Camere federali, compresi i loro archetipi più noti – il Senato americano ed il *Bundesrat* tedesco – hanno avuto una genesi paragovernativa, ossia i loro “antenati” sono stati concepiti come organi di dialogo tra i Governi di Stati sovrani che si fondevano nella Federazione.

Dunque, non sarebbe vero che la Camera delle Regioni fa parte del codice genetico del federalismo, sia perchè i primi organi di rappresentanza territoriale non erano vere e proprie Assemblee parlamentari, sia perchè esistono forme di stato composto monocamerale, sia in quanto il modello di raccordo intergovernativo ha radici altrettanto profonde (come nel caso canadese, dove la prima Conferenza Stato-Regioni risale al 1868, risultando, cioè, di appena un anno successiva alla creazione della Federazione, che pure prevedeva un Senato federale)⁵³³.

Per rispondere all’esigenza dell’introduzione di raccordi più efficaci nel nostro ordinamento, prescindendo però dalla soluzione della Camera territoriale, tale dottrina tende, inoltre, a far leva su una ulteriore considerazione, relativa ai cambiamenti intervenuti nell’assetto dei rapporti di forza tra Parlamento e Governo, che hanno portato il primo ad una graduale perdita di poteri, con il conseguente

⁵³² R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 912. Tale opinione, alla luce delle molteplici considerazioni sviluppate nella presente trattazione (in particolare, nel § 1 del cap. V) relativamente ai problemi complessivi dell’ordinamento imputabili proprio alla mancanza di un organo di questo tipo, ci sembra davvero sorprendente o, quanto meno, piuttosto discutibile.

⁵³³ *Ivi*, pp. 905-912; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., pp. 181 ss.

indebolimento della sua centralità, ed il secondo ad una corrispondente acquisizione di un ruolo decisionale predominante, facendone il vero perno del sistema.

Ciò comporterebbe che in contesti in cui il Parlamento appare sostanzialmente un luogo di proiezione delle decisioni adottate dalla maggioranza al Governo, entrare in tale sede «non solo non è necessario alla creazione tecnica di un sistema federale, ma (...) non servirebbe poi a molto stante la sua debolezza»⁵³⁴. Essendo il Governo «il centro nevralgico delle decisioni», risulterebbe «molto più conveniente per i territori (così come per le formazioni sociali) dialogare con tale circuito»⁵³⁵ e restare collegati ad esso.

In altre parole, l'innestarsi di un rapporto privilegiato e pressoché esclusivo tra «esecutivi territoriali e statali», divenuti in questi anni gli unici «luoghi cruciali delle scelte politiche», ha portato ad affermare che «il *de profundis* del modello Camera delle Regioni è segnato»⁵³⁶.

Quest'ultima considerazione e le varie critiche nei confronti dell'ipotesi di “federalizzazione” della seconda Camera, da alcuni ritenuta, quindi, «una soluzione non solo politicamente irrealizzabile, ma anche giuridicamente disfunzionale»⁵³⁷, hanno condotto tale dottrina, di conseguenza, ad avanzare proposte alternative a quella dominante, consistenti, in linea di massima, nella stabilizzazione e nel perfezionamento, potenziamento o rinnovamento delle strutture di raccordo e concertazione già esistenti.

Ciò varrebbe anzitutto per le Conferenze, considerate già «“istituzioni del federalismo” a Costituzione invariata»⁵³⁸ e, quindi, «il luogo “naturale” in cui i rapporti centro-periferia possono dispiegarsi»⁵³⁹, in quanto, rispetto ad altri improbabili modelli che sembrano esercitare una maggior forza attrattiva, sarebbero organi più corrispondenti ai reali assetti di potere ormai fortemente sbilanciati a favore degli esecutivi⁵⁴⁰.

⁵³⁴ ID., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., p. 901.

⁵³⁵ R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 913.

⁵³⁶ I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., p. 409.

⁵³⁷ F. PALERMO, *Quali vie d'uscita allo stallo del Titolo V?*, in www.federalismi.it, 17 gennaio 2007, p. 4.

⁵³⁸ I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., p. 856.

⁵³⁹ ID., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 234.

⁵⁴⁰ ID., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, cit., p. 901.

Secondo questi autori, dunque, le Conferenze, opportunamente riformate per eliminare quei cruciali difetti messi in luce anche nella presente indagine (cap. III), sarebbero in grado di assicurare la tutela degli interessi territoriali in modo più funzionale ed efficace di una Camera delle Regioni o delle autonomie⁵⁴¹.

La proposta di riforma più organica ed originale in tal senso è stata elaborata da I. Ruggiu⁵⁴², che ha delineato una possibile “via italiana” innovativa per realizzare la rappresentanza territoriale, immaginando una evoluzione delle Conferenze che porti all’istituzione di un organo *ad hoc* unitario – una Conferenza delle Istituzioni territoriali – istituzionalmente autonomo, non incardinato né nel Governo né nel Parlamento, ed operante come referente consultivo di entrambi.

Esso sarebbe composto di quarantaquattro membri: ventidue Presidenti di Regioni e Province autonome ed altrettanti rappresentanti degli enti locali scelti dai Consigli delle autonomie locali⁵⁴³.

Eserciterebbe essenzialmente funzioni consultive a competenza generale su tutta l’attività normativa di Governo e Parlamento, con effetti vincolanti, in caso di parere negativo espresso a maggioranza qualificata, nei confronti di entrambi gli organi, che dovrebbero riformulare le proposte.

Un intervento di questo tipo⁵⁴⁴ risulterebbe migliore di una riforma del Senato non solo in termini di una maggiore efficacia nella realizzazione di una autentica rappresentanza dei territori, ma anche sotto il profilo simbolico⁵⁴⁵.

⁵⁴¹ ID., *Contro la Camera delle Regioni*, cit., p. 283.

⁵⁴² ID., *Contro la Camera delle Regioni*, cit., pp. 345-406.

⁵⁴³ Segnaliamo che, di recente, in occasione del convegno “Nuove regole per nuovi consigli regionali”, tenutosi alla Luiss Guido Carli il 4 maggio 2009, la stessa Ruggiu, a conclusione del suo intervento, ha avanzato una nuova ipotesi, consistente nell’“ingresso” dei Consigli regionali in Conferenza, idea che sancirebbe una significativa evoluzione della precedente proposta. Tale originale soluzione rappresenterebbe, secondo l’autrice, la strada più immediata per risolvere una delle principali questioni messe in luce dalle critiche precedentemente mosse nei suoi confronti, ossia quella della completa esclusione delle assemblee elettive dal circuito dei raccordi da lei immaginato (v. *infra* § 3). Trattandosi di una proposta per ora semplicemente “abbozzata”, e che sarà senza dubbio approfondita in future pubblicazioni, riteniamo di non poterci soffermare su di essa, proprio in attesa di un suo più organico sviluppo. Ci limitiamo semplicemente a sottolineare che, al di là delle scarse probabilità che essa venga presa concretamente in considerazione in ambito politico-istituzionale come possibile soluzione alla questione dei raccordi Stato-autonomie, molti sarebbero, verosimilmente, i problemi che ne deriverebbero, quali, ad esempio, il concreto ruolo che i consiglieri regionali ricoprirebbero in Conferenza, ed il loro rapporto con la componente esecutiva della rispettiva Regione di appartenenza, soprattutto ai fini deliberativi.

⁵⁴⁴ Alcune ulteriori modifiche di rilievo dovrebbero riguardare, secondo tale proposta, l’assetto organizzativo, con un potenziamento della Segreteria della Conferenza, e la previsione, da parte degli Statuti regionali, di obblighi di informazione preventivi e successivi a carico dei Presidenti delle

L'autrice, infatti, contesta l'opinione ampiamente diffusa secondo cui solo l'ingresso in Parlamento delle autonomie, con tutta la carica che è andato accumulando, darebbe loro una piena dignità, soddisfacendone le istanze partecipative e permettendo di inserire nel nuovo ordinamento uno dei principali tasselli ancora mancanti.

In realtà, così come le attuali Conferenze sono criticabili, tra l'altro, per il fatto che i territori si trovano a doversi recare come invitati "a casa" del Governo (v. cap. III, § 1.1), con la Camera delle autonomie essi sarebbero ospiti "a casa" del Parlamento.

Dunque, per quanto l'introduzione di una seconda Camera territoriale avrebbe effettivamente una certa valenza simbolica, molto più dirompente sarebbe, anche sotto questo profilo, l'istituzione di un organo *ad hoc*, dato che «l'idea di non essere ospiti in nessun altro organo costituzionale, ma di avere una propria "casa", con tanto di sede, di personale, di uffici, potrebbe essere vista, anche simbolicamente, come una conquista molto più pregnante»⁵⁴⁶.

3. L'insufficienza e l'inadeguatezza delle soluzioni alternative prospettate. L'imprescindibilità della Camera delle autonomie... senza rinunciare ai accordi intergovernativi

Nonostante alcune delle argomentazioni utilizzate per sostenerla abbiano dei fondamenti, la strada alternativa che una parte della dottrina propone per creare sedi di effettiva partecipazione delle autonomie territoriali ai processi decisionali centrali non sembra convincente fino in fondo ed in grado di raggiungere quella serie di obiettivi e di soddisfare tutte quelle istanze su cui ci si è soffermati nei capitoli precedenti, e che solo una Camera effettivamente territoriale potrebbe perseguire.

Per quanto riguarda uno dei principali argomenti a sostegno delle tesi che puntano sulle Conferenze, cioè l'eclissi delle assemblee elettive e, contestualmente, il ruolo sempre più decisivo assunto dagli organi esecutivi, non sembra che tale constatazione debba avere come necessaria conseguenza la realizzazione di accordi tra centro e periferia attraverso l'instaurazione di forme di dialogo e concertazione

Giunte, nei confronti dei rispettivi Consigli, di modo che essi siano sempre al corrente di cosa accade in Conferenza.

⁵⁴⁵ Per tale considerazione, si vedano anche R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, pp. 916-917.

⁵⁴⁶ *Ivi*, p. 917.

esclusivamente tra esecutivi, abbandonando la prospettiva di un rapporto tra Parlamento e autonomie.

Da una premessa corretta si farebbe discendere, in tal modo, una conclusione alquanto criticabile, la cui messa in atto infliggerebbe altri colpi al parlamentarismo già in crisi, in quanto determinerebbe un ulteriore svilimento delle istituzioni parlamentari, destinandole a diventare sedi di mera ricezione e attuazione di decisioni assunte fuori dal circuito rappresentativo.

Avallare questo processo di progressiva emarginazione delle assemblee elettive significherebbe rinunciare a tutte quelle garanzie – rispetto delle minoranze⁵⁴⁷, pubblicità dei lavori⁵⁴⁸ – che solo il Parlamento può offrire, ma soprattutto equivarrebbe a prendere atto della situazione senza alcun tentativo di migliorarla, rinvigorendo e recuperando la centralità della sede parlamentare, l'unica legittimata politicamente e giuridicamente⁵⁴⁹.

Dunque, piuttosto che conformarsi ed “incoraggiare” tali dinamiche, esse dovrebbero fornire lo stimolo proprio per agire nella direzione opposta, cercando, cioè, di elaborare efficaci strumenti – come, per l'appunto, una Camera espressione degli interessi territoriali – che permettano di arginare la crisi della rappresentanza e la deriva favorevole agli esecutivi che ha caratterizzato, in questi anni, gli ordinamenti democratici e, soprattutto, quelli connotati da pluralismo territoriale, riconducendo in ambito parlamentare le decisioni relative agli interessi dei vari livelli istituzionali.

⁵⁴⁷ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in Presidenza della Provincia di Roma (coord. scient. S. Mangiameli), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, p. 100, il quale, a tal proposito, parla di «scarsa sensibilità costituzionalistica», e di svilimento del «valore di fondo che è salvaguardato dal procedimento di decisione parlamentare», cioè «la possibilità di partecipazione (...) delle minoranze alla formazione delle decisioni; partecipazione che è istituzionalmente esclusa nelle sedi nelle quali fanno sentire la loro voce soltanto i rappresentanti degli esecutivi. In altri termini, soltanto il procedimento di decisione che passa attraverso una decisione parlamentare soddisfa la *ratio* partecipativa delle minoranze».

⁵⁴⁸ Il Parlamento è «l'unica sede in grado di assicurare quella trasparenza dei processi decisionali essenziale per la leale collaborazione tra le istituzioni» (C. DECARO, *Parlamenti e devolution tra Italia e Gran Bretagna: una introduzione*, in Id. (a cura di), *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, Luiss University Press, Roma, 2005, p. 13). Ciò si deve proprio al rilievo della pubblicità tipico del procedimento parlamentare, nei confronti di tutti i soggetti e gli enti interessati, nonché dell'opinione pubblica nazionale e locale, a fronte della scarsa, o del tutto assente, pubblicità dei lavori delle Conferenze.

⁵⁴⁹ Cfr. I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Diritto pubblico*, 2007, n. 3, p. 917.

Così, proprio la piena valorizzazione del principio autonomistico diverrebbe l'occasione per cercare di invertire la tendenza descritta, smorzando questo processo di progressiva deparlamentarizzazione del sistema e dando nuova vitalità al Parlamento⁵⁵⁰.

Tornando, poi, alle critiche sopra riportate nei confronti della trasformazione del Senato in senso "federale", quella principale e senza dubbio più consistente, relativa al quasi sistematico mancato raggiungimento dell'obiettivo di rappresentare i territori da parte degli organi parlamentari di questo tipo, risulta innegabilmente fondata e rispondente a dati concreti, e pertanto non può essere trascurata.

Si ritiene, però, anche in questo caso, che tale osservazione non debba condurre alla drastica e dannosa conclusione della inopportunità di istituire una Camera territoriale, in favore dello sviluppo di raccordi intergovernativi – peraltro anch'essi non completamente immuni dai rischi qui indicati – ma dovrebbe piuttosto essere declinata in senso propositivo. Essa, cioè, dovrebbe costituire lo stimolo per sviluppare attente riflessioni che permettano di elaborare soluzioni e di adottare tutti quegli accorgimenti che possano minimizzare tali rischi, ed evitare, quindi, che la configurazione dell'organo lo renda effettivamente poco efficace nel soddisfare l'esigenza stessa per cui è nato.

Inoltre, sembra alquanto forzata l'analogia tra l'attuale stato di subordinazione delle autonomie nei confronti del Governo nell'ambito delle Conferenze, e la condizione in cui esse si troverebbero nella "loro" Camera in Parlamento.

Nel secondo caso, infatti, vi sarebbe un salto di qualità che non si può superficialmente trascurare, in quanto le autonomie non verrebbero invitate come ospiti "a casa" del Parlamento, al fine di creare un mero dialogo con l'organo, ma esse *sarebbero il Parlamento*, divenendone – al pari dei deputati nazionali – parte integrante, e partecipando *direttamente* all'elaborazione e all'approvazione di una serie di decisioni di tale organo, che, di conseguenza, si trasformerebbe in altro da ciò che è ora.

⁵⁵⁰ Sul punto, in particolare, B. CARAVITA DI TORITTO, *Per un federalismo equilibrato e solidale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, n. 1, p. 275; C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, 2007, n. 4, pp. 545-546. Cfr. anche R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1237, e U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., p. 126, che vede nella istituzione di una Camera territoriale un efficace «contributo alla rimessa in asse della rappresentanza politica».

Il Senato della Repubblica diverrebbe, quindi, a tutti gli effetti, la loro “casa”.

Infine – ed è il punto chiave – come già sottolineato in chiusura del cap. III, dedicato al sistema delle Conferenze, il problema principale di questo tipo di accordi è proprio quello della inefficace partecipazione delle autonomie territoriali al procedimento legislativo nazionale, cioè al seguito degli atti delle Conferenze in tale ambito e all’incisività del loro operato nei confronti del Parlamento, il quale ha piena discrezionalità a livello legislativo, e non può essere in alcun modo condizionato dalle vicende svoltesi in seno alle Conferenze.

Ciò deriva proprio dal fatto che nel loro ambito agiscono gli esecutivi, i quali non possono poi vincolare i rispettivi organi legislativi al rispetto dei risultati in quelle sedi negoziati con le autonomie territoriali.

Dunque, affinché queste ultime possano effettivamente partecipare all’attività legislativa centrale attraverso organi di concertazione tra esecutivi, sarebbe indispensabile una modifica costituzionale che imponesse al Parlamento l’osservanza degli atti approvati in quelle sedi.

Ma, anche laddove fosse realizzata una revisione costituzionale di questo tipo, tale meccanismo, in base al quale l’esito dell’attività concertativa esercitata da organi esecutivi centrali e periferici andrebbe a vincolare le deliberazioni del Parlamento sovrano, apparirebbe decisamente improprio, e andrebbe probabilmente ad intaccare la coerenza e la natura stessa del procedimento legislativo.

Ribadiamo, quindi, che il Parlamento rappresenta «il solo luogo funzionale alla “costruzione” di decisioni condivise»⁵⁵¹, e l’istituzione di una Camera delle autonomie sarebbe, allo stato attuale, la soluzione più incisiva per poter adeguatamente procedere al completamento – o quantomeno per determinare un forte avanzamento – della riforma del nostro sistema policentrico.

Le Conferenze, dunque, non possono essere concepite come alternativa all’organo di collaborazione in via legislativa⁵⁵².

Tali considerazioni, comunque, non vogliono implicare che la trasformazione della seconda Camera nel senso prospettato significhi l’abbandono e la soppressione

⁵⁵¹ C. DECARO, *Parlamenti e devolution tra Italia e Gran Bretagna*, cit., pp. 12-13.

⁵⁵² Così, tra gli altri, S. MANGIAMELI, *I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), *Il «gioco» della cooperazione. Autonomie e accordi istituzionali nell’evoluzione del sistema italiano*, Donzelli, Roma, 2007, p. 41.

del canale della rappresentanza territoriale basato sulle Conferenze, che ha finora costituito l'unico, e per questo fondamentale, raccordo tra i vari livelli territoriali del nostro ordinamento.

Infatti, anche se, inevitabilmente, dinanzi ad una simile innovazione alcune modifiche nel ruolo e negli ambiti di attività dei raccordi attualmente esistenti si renderebbero necessarie al fine di una armonizzazione di questi con il nuovo organo parlamentare, si ritiene che il Senato territoriale non possa di per sé sostituire le Conferenze⁵⁵³: come queste ultime non rappresentano un'alternativa alla creazione di una seconda Camera che sia espressione degli interessi degli enti autonomi, così l'istituzione di una Camera delle autonomie non implica lo svuotamento delle Conferenze stesse⁵⁵⁴.

Tra i due tipi di organi, dunque, non intercorre un rapporto di alternatività, ma di complementarità e reciproca integrazione, per cui essi sarebbero destinati a coesistere⁵⁵⁵, creando su due diversi piani – quello della legislazione e quello dell'amministrazione – specifiche sedi di raccordo tra le istituzioni centrali e quelle periferiche, così da «costruire un'organizzazione federale a “doppio binario”»⁵⁵⁶.

Mentre la Camera delle autonomie sarebbe la sede di raccordo sul versante legislativo, e nel suo ambito avverrebbe quindi la compartecipazione delle diverse istituzioni territoriali alla definizione della legge centrale, la Conferenza sarebbe, invece, la sede di raccordo sul piano amministrativo-esecutivo, che contribuirebbe inevitabilmente anche alla determinazione dell'indirizzo politico attraverso l'attività collaborativa svolta dai rappresentanti degli esecutivi dei vari livelli territoriali di governo⁵⁵⁷.

⁵⁵³ R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 1, p. 28; A. PIRAINO, *La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta) del sistema delle Conferenze (art. 118.3)*, in www.federalismi.it, 25 gennaio 2006, p. 5.

⁵⁵⁴ R. BIFULCO, *The italian model of State-Local autonomies Conferences (also) in the light of federal experiences*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (a cura di), *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1079-80.

⁵⁵⁵ R. BIFULCO, *Osservazioni sul disegno di legge delega di modifica del sistema delle Conferenze*, in V. Antonelli (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli, Roma, 2009, p. 129; G. FERRAIUOLO, *La revisione del bicameralismo italiano. Un difficile cammino*, in www.federalismi.it, 5 marzo 2008, p. 7.

⁵⁵⁶ A. PIRAINO, *La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta) del sistema delle Conferenze*, cit., p. 4.

⁵⁵⁷ *Ivi*, p. 9; A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, n. 5, pp. 858-859; G. BELFIORE, *Il seguito della concertazione intersoggettiva. Ambiente e turismo tra Conferenza, Parlamento e Governo negli anni 2003-05*, in V. Antonelli (a cura di), op.

Del resto, un assetto di questo tipo, basato sulla coesistenza di Conferenze e seconde Camere espressione delle componenti territoriali e sulla chiara distinzione dei ruoli da esse svolti, rispondenti ad esigenze diverse, risulterebbe confortato dal diritto comparato, in quanto riscontrabile in termini analoghi in vari ordinamenti federali, compresi quelli in cui le strutture di partecipazione delle periferie in ambito legislativo risultano essere tendenzialmente efficaci (come nel caso tedesco).

4. La XVI legislatura: il dibattito in corso e le prospettive di riforma della seconda Camera

Ribadita l'assoluta necessità – se ce ne fosse stato ancora bisogno – di una trasformazione del Senato in sede di rappresentanza delle autonomie territoriali, e constatato il tendenziale atteggiamento favorevole di tutte le principali formazioni politiche nei confronti di un tale intervento, non resta che porsi l'interrogativo se la XVI legislatura, avviatasi dopo la conclusione anticipata della precedente (aprile 2008), potrà essere, finalmente, quella decisiva per degli sviluppi positivi in relazione al superamento dell'attuale sistema bicamerale e, più in generale, in tema di riforme costituzionali.

Gli elementi favorevoli sembrerebbero esserci tutti.

Non solo la generale convergenza delle forze politiche attorno alla convinzione della necessità che ciò avvenga, fattore che, come ormai si è potuto appurare nell'ultimo quindicennio, è condizione necessaria ma, purtroppo, non sufficiente, essendo molteplici e difficilmente superabili gli ostacoli, più o meno nobili, che si incontrano lungo questo cammino.

cit., pp. 80 e 85; G.C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 10. Una parte minoritaria della dottrina si esprime in modo fortemente critico rispetto all'ipotesi del "doppio binario", ritenendo che essa produrrebbe una ridondanza nell'ordinamento, con una serie di effetti negativi sull'efficienza del sistema. Oltre al problema della complessa divisione delle funzioni tra le due sedi, e al fatto che verrebbe intaccata la presenza, significativa sul piano simbolico, di un unico luogo di rappresentanza territoriale, il problema maggiore che ne deriverebbe sarebbe quello legato al rischio di compromettere l'unità e la compattezza del fronte regionale, con il suo conseguente indebolimento interno e la possibilità di una reciproca delegittimazione dei due organi. Sdoppiare le sedi della rappresentanza territoriale sarebbe dannoso, dunque, soprattutto perché impedirebbe la presenza di un organo in grado di esprimere in via definitiva e unitaria la volontà regionale e di dar vita ad un compatto ed omogeneo sistema-Regioni. Questa situazione potrebbe, inoltre, anche andare ad aggiungere un ulteriore *cleavage* nelle dinamiche territoriali, radicalizzando il conflitto tra Giunte e Consigli regionali. In tal senso v. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, *cit.*, pp. 249-250; R. BIN e I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 916, nota 25.

Bisogna considerare anche il fatto che quella attuale sarà, presumibilmente, una legislatura che, a differenza della precedente, si caratterizzerà per una maggiore stabilità, grazie alla consistenza e solidità della nuova maggioranza di governo di centro-destra in entrambi i rami del Parlamento. Ciò dovrebbe garantire, almeno sulla carta, il completamento della legislatura stessa e, quindi, una continuità ed una durata che sono elementi altrettanto importanti affinché un percorso complesso e graduale come quello delle riforme costituzionali possa essere adeguatamente pianificato e sviluppato.

Sembrerebbe esserci anche una convinta volontà da parte di alcune autorevoli personalità dell'attuale maggioranza di fare di questa legislatura una "legislatura costituente"⁵⁵⁸, come auspicato in varie circostanze altresì dal Presidente della Camera Gianfranco Fini⁵⁵⁹.

Inoltre, la stessa maggioranza sembra ormai pienamente consapevole, alla luce del completo fallimento dell'ambizioso progetto di ampia revisione della Carta costituzionale tentato nella precedente esperienza di governo (nel corso della XIV legislatura), dell'assoluta necessità di non approvare riforme "a colpi di maggioranza". È in particolare la Lega Nord, cioè quella forza politica che trova nella riforma federalista la sua stessa ragion d'essere, a puntare sul dialogo e sul consenso dell'opposizione e delle autonomie territoriali, proprio in quanto ritenuti condizione imprescindibile per il raggiungimento, non più rinviabile, di obiettivi da tempo perseguiti.

A questo atteggiamento della maggioranza sembra, poi, corrispondere una apertura ed una disponibilità da parte dell'opposizione, interessata a contribuire alla realizzazione di quei fondamentali interventi istituzionali della cui necessità è anch'essa convinta.

Nel primo anno di legislatura, effettivamente, gli elementi elencati hanno portato al raggiungimento di alcuni risultati importanti, che lascerebbero ben sperare per il futuro.

⁵⁵⁸ In tal senso, si è espresso, ad esempio, a pochi giorni dall'inizio della XVI legislatura, il Presidente dei deputati del Pdl Fabrizio Cicchitto (v. *Cicchitto: legislatura costituente*, in www.tgcom.mediaset.it, 7 maggio 2008).

⁵⁵⁹ Auspicio espresso già nel suo discorso di insediamento alla Presidenza di Montecitorio (v. *Camera, Fini eletto presidente. «La XVI sia la legislatura costituente»*, in www.corriere.it, 30 aprile 2008). Più di recente, tale speranza è stata ribadita in occasione del congresso fondativo del Pdl.

Il riferimento è, ovviamente, al percorso finalmente avviato per l'attuazione dell'art. 119 della Cost., in materia di federalismo fiscale, che ha visto l'elaborazione di un disegno di legge delega del Governo⁵⁶⁰, approvato dal Senato il 22 gennaio 2009⁵⁶¹, poi modificato dalla Camera, che lo ha approvato il 24 marzo, e dunque tornato nuovamente al Senato per l'approvazione definitiva, avvenuta il 29 aprile.

Al di là della straordinaria importanza del merito del provvedimento (legge n. 42/2009)⁵⁶², ciò che sembra opportuno sottolineare ai fini del presente discorso e delle prospettive relative alle altre riforme che urge realizzare, è proprio il clima di proficuo confronto e collaborazione instauratosi tra le forze politiche, che ha permesso la formazione attorno al testo in questione di un ampio consenso, concretizzatosi, per quanto riguarda le opposizioni, nel voto favorevole dell'Italia dei Valori e nell'astensione del Pd, con il solo voto contrario dell'Udc⁵⁶³.

Inoltre, proprio dalla legge sul federalismo fiscale, e dal dibattito che ne ha accompagnato l'elaborazione, emerge con chiarezza la grande importanza che in un sistema come il nostro avrebbe, in relazione a provvedimenti di tale portata, la presenza di un organo che favorisca la diretta partecipazione delle autonomie territoriali al processo decisionale centrale.

All'iniziale ipotesi dell'istituzione di una commissione bicamerale *ad hoc* che si occupasse – in luogo delle sei Commissioni parlamentari interessate, ognuna per le proprie competenze – dell'esame dei decreti delegati attuativi del federalismo fiscale,

⁵⁶⁰ *Il governo dice sì al federalismo: riforma storica, dialogheremo*, di L. Fuccaro, in *Corriere della Sera*, 4 ottobre 2008, p. 10; *Tremonti: «Federalismo fiscale: una riforma storica»*, di N. Cottone, in *www.ilsole24ore.com*, 3 ottobre 2008.

⁵⁶¹ Si trattava del d.d.l. A.S. 1117, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione", che aveva assorbito anche il d.d.l. Finocchiaro (S. 1253).

⁵⁶² Per una sintetica disamina dei punti nevralgici della legge in questione, si veda *Federalismo fiscale, tutte le novità dalla A alla Z*, di C. Tucci, in *www.ilsole24ore.com*, 27 marzo 2009; *Così cambiano le tasse locali. Sette anni per la riforma*, di P. Foschi, in *Corriere della Sera*, 30 aprile 2009, p. 6. Sui contenuti del d.d.l. approvato dal Senato il 22 gennaio si veda, invece, *Senato, sì al federalismo fiscale*, di E. Bruno, *ivi*, 22 gennaio 2009. Una rassegna stampa sul federalismo fiscale, a cura del Dipartimento per le riforme istituzionali, è reperibile nel sito www.riformeistituzionali.it/documentazione/le-riforme/il-federalismo-fiscale/rassegna-stampa-sul-federalismo-fiscale.aspx.

⁵⁶³ *Federalismo, l'astensione del Pd apre alle riforme*, di E. Patta, *www.ilsole24ore.com*, 22 gennaio 2009; *Federalismo, primo sì. Il Pd si astiene. Contraria solo l'Udc*, di L. Fuccaro, in *Corriere della Sera*, 25 marzo 2009, p. 6; *Ultimo sì al Senato, via al federalismo fiscale*, di P. Foschi, *ivi*, 30 aprile 2009, p. 5.

esprimendo così un giudizio d'insieme⁵⁶⁴, si è, infatti, immediatamente affiancata, qualsiasi fosse stata alla fine la soluzione prescelta, proprio l'esigenza di un doveroso coinvolgimento di Regioni ed enti locali in quella sede, prospettando anche la possibile attuazione a tale scopo dell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001⁵⁶⁵.

Il testo della legge ha cercato di combinare le due istanze, prevedendo (art. 3) una Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici senatori ed altrettanti deputati, nominati dai Presidenti delle due Assemblee, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiare la proporzione di questi ultimi. La commissione avrà il compito di verificare, passo dopo passo, lo stato di attuazione del federalismo fiscale, riferendone, ogni sei mesi, alle Camere. I pareri espressi non saranno vincolanti, ma sulla base dell'attività conoscitiva svolta, avrà, comunque, la possibilità di formulare osservazioni e fornire al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi attuativi della riforma.

Per assicurare il raccordo della Commissione con Regioni ed enti locali, il testo prevede che essa verrà affiancata da un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle stesse autonomie nell'ambito della Conferenza unificata. Il Comitato sarà formato da dodici membri, dei quali sei in rappresentanza delle Regioni, due delle Province e quattro dei Comuni. La Commissione procederà, ogniqualvolta lo riterrà necessario, allo svolgimento di audizioni del Comitato e ne acquisirà il parere.

Tale disciplina⁵⁶⁶ è conseguenza proprio di quella grave carenza riscontrabile nel nostro ordinamento, consistente, per l'appunto, nell'assenza di un ramo

⁵⁶⁴ Bersani: *sul federalismo fiscale serve una commissione ad hoc*, in *www.ilsole24ore.com*, 14 settembre 2008; *Federalismo, con Fini e D'Alema rispunta la «Bicamerale»*, *ivi*, 8 novembre 2008; *Fini-D'Alema, torna l'asse sulla Bicamerale*, di M. Cremonesi, in *Corriere della Sera*, 9 novembre 2008, p. 17. Delle perplessità sull'ipotesi erano state espresse da alcuni esponenti della maggioranza, tra i quali Fabrizio Cicchitto, che si dichiarava favorevole a seguire la via tradizionale delle Commissioni parlamentari, e il Ministro Roberto Calderoli, che riteneva preferibile affidare il compito alla Commissione per gli affari regionali. V. *Riforme, Fini e D'Alema d'accordo. Ma il centrodestra si divide*, in *www.repubblica.it*, 8 novembre 2008.

⁵⁶⁵ *Federalismo fiscale, tramonta l'ipotesi di una bicamerale per l'attuazione*, di E. Bruno, in *www.ilsole24ore.com*, 11 novembre 2008.

⁵⁶⁶ Oltre alla Commissione parlamentare, il disegno di legge prevede (art. 4) anche una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, istituita presso il Ministero dell'economia, con il compito di affiancare il Governo nella redazione dei decreti attuativi della riforma. È un organo tecnico, composto da trenta componenti, per metà esperti dello Stato, per l'altra

parlamentare effettivamente rappresentativo degli enti territoriali, attraverso il quale questi ultimi possano dare il loro contributo diretto alle decisioni che più li riguardano.

Si tratta di un *vulnus* che, al fine di porvi in qualche modo rimedio, costringe, di fronte a scelte di sistema come il federalismo fiscale, ad “inventare” di volta in volta strumenti, sedi, meccanismi *ad hoc*, che, in quanto tali, non possono che essere estemporanei ed occasionali, con risultati, per di più, sicuramente meno efficaci ed incisivi rispetto a quelli che una Camera delle autonomie – o almeno, in via transitoria, la “bicameralina” integrata – potrebbero garantire.

Per quanto riguarda, dunque, le prospettive della riforma del Senato, il primo anno della legislatura in corso ha registrato una sostanziale stasi sul tema.

Non si è andati, fin qui, oltre l’immediata ripresentazione alla Camera, da parte dei due ex relatori Sesa Amici (Pd) ed Italo Bocchino (Pdl), del “testo Violante”, il progetto di legge costituzionale approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera nella XV legislatura (analizzato nella parte relativa alla riforma del sistema bicamerale, nel § 4 del cap. V).

In molteplici circostanze, poi, vari importanti esponenti della maggioranza di governo – trovando ovviamente la tendenziale disponibilità del Pd, essendo quel testo stato elaborato nella precedente legislatura, quando l’attuale opposizione era, a sua volta, maggioranza – hanno fatto esplicito riferimento proprio alla “bozza Violante”, magari rafforzata e sviluppata sotto alcuni profili specifici, come ottima base di partenza per riprendere il cammino delle riforme costituzionali, e per far sì che esse siano il più possibile condivise⁵⁶⁷.

Inoltre, in occasione dell’approvazione alla Camera del disegno di legge delega sul federalismo fiscale (24 marzo), il Governo ha accolto un ordine del giorno del Pd (primo firmatario il segretario Franceschini) in cui si chiede all’esecutivo di «sollecitare e favorire un confronto fra la maggioranza e l’opposizione per

metà specialisti provenienti dalle amministrazioni locali. Trasmetterò, a richiesta, informazioni e dati alle Camere e ai Consigli regionali e delle Province autonome.

⁵⁶⁷ In tal senso si sono espressi, tra gli altri, gli on. Fini e D’Alema (v., ancora, *Federalismo, con Fini e D’Alema rispunta la «Bicamerale»*, cit.; *Fini-D’Alema, torna l’asse sulla Bicamerale*, cit.), e Cicchitto (v. l’ANSA del 30 marzo 2009, *Riforme: Cicchitto, bozza Violante va sviluppata*). Si veda anche *Le riforme del premier, il Pd e la stretta via del dialogo*, di E. Patta, in *www.ilsole24ore.com*, 30 marzo 2009.

promuovere in tempi rapidi una riforma della seconda parte della Costituzione» basata proprio sulla “bozza Violante”.

Gli scenari che da tali vicende potrebbero scaturire sono sicuramente da considerarsi in modo inevitabilmente positivo, alla luce delle analisi svolte e di quanto auspicato nel corso della presente trattazione.

Questo atteggiamento deriverebbe anche dalla valutazione complessivamente positiva già espressa sui contenuti dello stesso progetto Violante con riferimento alla configurazione della Camera territoriale. Infatti, anche se quel testo delinea un Senato che presenta una serie di differenze (sia strutturali che funzionali) rispetto ai caratteri dell’ipotetico nuovo Senato della Repubblica che si è tentato di delineare nel capitolo VI, e ritenendosi opportuno, quindi, che vi si apportino alcune modifiche, tali correzioni non dovrebbero considerarsi assolutamente imprescindibili, e non si dovrebbe, pertanto, andare a subordinare ad esse l’esito della riforma.

Se si formasse davvero attorno a quel testo un reale ed ampio consenso, tale da renderne verosimile l’approvazione, e se si temesse che ulteriori interventi rischierebbero di minare gli equilibri faticosamente raggiunti, non vi dovrebbero essere dubbi nel mantenere quella versione, la cui realizzazione rappresenterebbe comunque una riforma epocale, che non escluderebbe, tra l’altro, la possibilità di interventi mirati successivi.

D’altra parte, però, allo stadio attuale, tali riflessioni appaiono piuttosto premature.

Infatti, anche se gli elementi e le varie circostanze cui si è fatto riferimento nel presente paragrafo sono senza dubbio segnali significativi di cui tener conto, che lascerebbero intravedere una seria intenzione di muoversi in quella direzione, essi non risultano tuttavia sufficienti per permettere di affermare che qualcosa sia davvero cambiato, e che quanto vagamente annunciato nelle varie dichiarazioni attraverso le quali i singoli *leaders* politici tornano di tanto in tanto sul tema in questione, sia destinato a tradursi in quelle iniziative, da tempo auspicate, che possano effettivamente portare a dei risultati finora inutilmente e mai convintamente perseguiti.

Non resta, dunque, che attendere con fiducia e sperare che dei passi più sostanziali e concreti vengano compiuti.

Conclusioni

La revisione costituzionale del 2001, culmine di una complessa stagione riformatrice, aveva suscitato la sensazione e la speranza che si fosse finalmente avviata la strada delle riforme istituzionali, e che, dopo aver compiuto il passo più difficile, sarebbe stato sufficiente proseguire nel senso della sua attuazione ed integrazione per completare il nuovo assetto della Repubblica.

In realtà, come gli anni successivi hanno potuto dimostrare, si trattava di una illusione, dato che, dopo quel profondo e rivoluzionario intervento che avrebbe dovuto dare la spinta decisiva al completamento del processo riformatore,

quest'ultimo ha subito, invece, un vero e proprio stallo e, sotto alcuni profili, anche un riflusso ed un arretramento.

Tale inattesa e prolungata battuta d'arresto ha alimentato, piuttosto che porvi fine, quello stato di confusione e di precarietà istituzionale che affligge ormai da quasi un trentennio il nostro ordinamento, perennemente immerso in una infinita transizione che viene sovente accettata quasi come un destino ineluttabile.

La grande difficoltà che si incontra nel cercare di superare questa situazione è, probabilmente, imputabile al fatto che il nodo di fondo che frena e condiziona tutto il processo riformatore è di carattere culturale, «perché per dar vita a un riassetto così “rivoluzionario” della Repubblica è indispensabile una forte condivisione degli obiettivi di fondo del sistema, sia da parte del sistema politico, che da parte del sistema amministrativo, ma anche da parte delle comunità locali e delle formazioni sociali che debbono concorrere, a vario titolo, ad esprimere una società democratica pluralista matura»⁵⁶⁸.

Il dubbio è, quindi, che «le difficoltà a costruire questa via italiana al federalismo (...) derivino da una carente cultura dell'autonomia, anche nello stesso mondo delle amministrazioni locali»⁵⁶⁹.

In ogni caso, è ormai indispensabile chiudere questa lunga fase di transizione, contrassegnata da inerzie, contraddizioni ed incertezze, portando avanti e perfezionando organicamente il processo riformatore, così da scongiurare il rischio che «l'autonomia entri in crisi ancor prima di essere concretamente realizzata e sperimentata, con un effetto boomerang di ricentralizzazione di tutto il sistema»⁵⁷⁰.

Se si vuole perseguire davvero l'obiettivo di un federalismo autonomistico e cooperativo, è inevitabile, infatti, che ci si muova, in modo parallelo e coordinato, lungo tre direttrici concomitanti: da un lato, provvedendo, il più rapidamente possibile, ad interventi attuativi di quanto, già presente in Costituzione, è subordinato

⁵⁶⁸ G.C. DE MARTIN, *Il problema dello sviluppo dell'autonomia nella Repubblica*, in O. Gaspari e A. Piraino (a cura di), *Il «gioco» della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, Donzelli, Roma, 2007, p. 90.

⁵⁶⁹ *Ibidem*. Cfr. anche S. MANGIAMELI, *I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia*, *ivi*, p. 29, secondo il quale vi è nel nostro Paese una questione culturale che ne fa «una realtà inadatta e forse incapace all'agire responsabile dell'individuo e delle comunità in cui è strutturata la Repubblica; e, perciò, non pienamente matura per un assetto autenticamente federale e fondato sul riconoscimento e la promozione delle Autonomie locali».

⁵⁷⁰ G.C. DE MARTIN, *Il problema dello sviluppo dell'autonomia nella Repubblica*, cit., p. 90.

ad ulteriori provvedimenti legislativi; dall'altro, realizzando, in modo altrettanto solerte, le modifiche ed i perfezionamenti del Titolo V resi necessari dai vari limiti e imperfezioni che emergono dall'analisi del nuovo testo costituzionale, evidenziati con forza anche dalla giurisprudenza costituzionale; infine, in particolare, provvedendo appunto agli interventi indispensabili per il completamento della fisionomia della Repubblica delle autonomie in quegli elementi portanti, al momento assenti, che permetterebbero lo sviluppo di un più coerente assetto delle forme di relazione tra autonomie e centro del sistema, corredate anche di opportune garanzie costituzionali⁵⁷¹.

Circa la realizzazione di nuove riforme costituzionali, si dovrebbe riflettere anzitutto su alcuni profili di ordine metodologico.

In primo luogo, alla luce dell'esperienza maturata in passato – si pensi, in particolare, ai fallimenti delle varie “bicamerali” e del tentativo della XIV legislatura – sembrerebbe opportuno deporre l'ambizione di intervenire con una “grande riforma costituzionale”, estesa cioè all'intera Parte seconda della Costituzione, oggettivamente non semplice da padroneggiare.

Quei ripetuti esiti negativi rappresentano, infatti, la prova della difficoltà che vi è nel sistema politico italiano a modificare la Costituzione secondo un unico progetto organico ed onnicomprensivo, anche quando esso già si è sviluppato a livello di legislazione ordinaria, e la revisione della Costituzione serve in larga misura a consolidare riforme legislative generalmente condivise.

La prospettiva più appropriata e costruttiva dovrebbe essere, dunque, quella della manutenzione della Carta fondamentale, con l'aggiornamento e l'integrazione di singoli titoli, attraverso modifiche parziali, più puntuali e circoscritte, che, pur potendo risultare radicali, abbiano quantomeno un oggetto omogeneo.

Il favore per questo tipo di approccio, oltre a derivare da ragioni pragmatiche, consistenti appunto nelle maggiori probabilità di successo che ne dovrebbero derivare, è fondato altresì su fattori di carattere teorico, legati al dato testuale dell'art. 138 Cost., che ammetterebbe, attraverso l'ordinaria procedura ivi prevista, solo modifiche della Carta, e non revisioni tanto estese da predisporre una intera nuova

⁵⁷¹ G.C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, pp. 3-4.

parte, per le quali sarebbe, forse, più appropriata la suggestiva ipotesi, da taluno sostenuta, del loro affidamento ad una apposita Assemblea Costituente⁵⁷².

Sotto questo profilo, non va neanche dimenticato il rischio che le grandi riforme costituzionali vanifichino la funzione del *referendum* confermativo di cui allo stesso art. 138, forzando la volontà dell'elettore, che, di fronte a decisioni così numerose ed eterogenee, dovendo compiere una unica scelta complessiva, non potrebbe esprimersi distintamente sui contenuti condivisi e su quelli disapprovati, e sarebbe in tal modo costretto a decidere seguendo sostanzialmente logiche di schieramento politico⁵⁷³.

Si dovrebbe, dunque, interpretare la riforma del Titolo V del 2001 come una tappa – pur fondamentale – di un processo *in fieri*, ancora ben lontano dall'approdo, data la necessità di ulteriori interventi a livello costituzionale che consentano di portare avanti e perfezionare organicamente l'approccio su cui essa si basa, avvicinandosi ancor più all'obiettivo strategico della costruzione di una vera e radicata “democrazia delle autonomie”.

In questo senso, l'incompletezza della riforma costituzionale del 2001, criticata da più parti proprio per non aver affrontato il tema della riorganizzazione dello Stato in tutte le sue implicazioni, potrebbe in realtà considerarsi come un dato fisiologico, o almeno come la conseguenza naturale del fatto che ci sono varie vie percorribili per realizzare un'ampia riforma del sistema istituzionale, ed un unico grande intervento sul testo costituzionale è solo una delle strade possibili.

Anzi, in varie circostanze, l'adozione di una logica incrementale, e quindi di un metodo graduale e progressivo, può risultare necessaria, nonché più utile e proficua. Del resto, anche l'esperienza comparata mostra come siano poco frequenti i casi di grandi riforme o di riscritture integrali di intere parti di Costituzioni, preferendosi invece il ricorso a microriforme successive⁵⁷⁴, cosicché «la revisione costituzionale

⁵⁷² Cfr. *Verso le riforme costituzionali: legislatura costituente o Assemblea costituente?*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, n. 1, pp. 10-11.

⁵⁷³ Cfr. A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in www.issirfa.cnr.it/3509,908.html, p. 1.

⁵⁷⁴ Si pensi, ad esempio, al significativo caso del Belgio, Paese che si è trasformato in Stato federale (nato per decentramento di uno Stato precedentemente unitario) attraverso successive ondate di riforme costituzionali, a partire dal 1970, e che è giunto a trattare la questione della seconda Camera a molti anni di distanza dall'avvio di quel processo.

tende a caratterizzarsi sempre più come un processo (soprattutto quando si ha a che fare con la distribuzione territoriale del potere politico)»⁵⁷⁵.

I vari interventi legislativi degli anni '90 e quelli costituzionali del 1999 e del 2001 possono, così, configurarsi quali tasselli di un mosaico che si va gradualmente componendo, anche se non sempre in modo pienamente consapevole e razionale, secondo un modello chiaro, un progetto definito e meditato ed una coerente e lucida visione del disegno complessivo da perseguire.

Si tratta, dunque, di un percorso riformatore “in costruzione”, tutt'altro che concluso, che dovrà necessariamente snodarsi in ulteriori fasi. Ed è proprio in tal senso, guardando in prospettiva, che si coglie il significato positivo di quanto fin qui realizzato per costruire gradualmente, dopo tanti anni di infruttuosi dibattiti su revisioni costituzionali volte a rafforzare le autonomie, una “via italiana al federalismo”.

L'attuale Titolo V deve rappresentare pertanto un punto fermo da cui muovere per realizzare gli ulteriori interventi necessari per una riforma più compiuta.

In secondo luogo, sempre sul piano metodologico, appare ancor più importante sottolineare che la ripresa del cammino delle riforme dovrà avvenire attraverso una strategia non solo incrementale, ma soprattutto di tipo concertativo.

È necessario, infatti, che tale percorso non venga condizionato dalle contingenze della politica, ma sia il più possibile condiviso tra maggioranza di governo ed opposizione parlamentare, permettendo alle varie forze politiche di offrire il proprio contributo, soprattutto laddove l'intervento sulla Costituzione sia particolarmente incisivo⁵⁷⁶.

⁵⁷⁵ T. GROPPi, *Una riforma (in parte inutile, in parte pericolosa) da rifiutare in blocco*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Passigli Editori, Firenze, 2004, p. 163.

⁵⁷⁶ A tal proposito, con specifico riferimento al tema della riforma della seconda Camera, N. LUPO, *Cinque considerazioni sul metodo delle riforme: tra Italia e Regno Unito*, in C. Decaro (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008, p. 145, richiama il metodo seguito per la realizzazione della riforma della *House of Lords*, avente il pregio di non partire direttamente dalla stesura di un progetto di legge, ma piuttosto, come accade nell'ordinamento dell'Unione europea, dall'elaborazione di un “libro bianco”, utile strumento di indirizzo e di stimolo del confronto politico, in vista dell'avvio del processo di riforma.

Le esperienze della XIII e della XIV legislatura, con le due riforme approvate (sia pure al termine di due percorsi molto diversi) dalle sole maggioranze di governo, dovrebbero costituire un efficace monito a tal proposito.

Il coinvolgimento effettivo delle minoranze è condizione imprescindibile, infatti, oltre che per il completamento con successo dell'*iter* di un progetto di riforma costituzionale, anche per scongiurare il rischio concreto che, laddove approvato, ne sia poi pregiudicata la successiva implementazione in via legislativa.

Più in generale, le revisioni “a colpi di maggioranza” si pongono in contrasto con la natura ed il significato stessi della Costituzione, intesa come patto condiviso fondativo dell'ordinamento e strumento di inclusione.

Esse, infatti, portano chiaramente la questione della modifica costituzionale ad essere attratta nella dimensione della contrapposizione politica, andando a determinare una situazione inaccettabile per cui ogni nuova maggioranza parlamentare procede ad una nuova revisione costituzionale, con il conseguente rischio di creare strappi sul piano politico che non favoriscono di certo il già difficile percorso delle riforme, e con l'effetto di creare confusione ed incertezza, dato l'inevitabile indebolimento della rigidità, del valore e della portata della Costituzione stessa.

La strategia concertativa, inoltre, dovrà essere adottata non solo nel rapporto tra maggioranza ed opposizione parlamentare, ma anche in quello con tutte le autonomie territoriali che siano, a vario titolo, oggetto delle riforme.

È auspicabile che tali eventuali future revisioni costituzionali siano frutto non di elaborazione unilaterale statale, ma di un'iniziativa sostanzialmente rispettosa del principio di pari dignità, mettendo le autonomie realmente in condizione di esprimersi sui progetti di riforma delineati, «fermo restando che una loro non condivisione di ipotesi di modifica (che non siano meramente formali o marginali) dovrebbe determinare l'impossibilità di procedere, visto che potrebbe configurarsi un vizio di costituzionalità per contrasto con il principio fondamentale dell'art. 5 Cost.»⁵⁷⁷.

⁵⁷⁷ G.C. DE MARTIN, *Conati di riforma della riforma (costituzionale) tra ambiguità e neocentralismi*, cit., p. 670. Cfr. anche ID., *Prime note sulla “riforma della riforma” del Titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 1. Sotto questo profilo, C. DECARO, *Parlamenti e devolution tra Italia e Gran Bretagna: una introduzione*, in ID. (a cura di), *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, Luiss University Press, Roma, 2005, pp. 21-22, richiama come possibile

Tornando all'oggetto della presente analisi, cioè i necessari interventi da realizzare in tema di raccordi interistituzionali, all'ormai improcrastinabile riforma in senso territoriale del Senato, che costituirebbe la svolta decisiva per l'intero assetto dei rapporti tra livelli di governo, dovrebbe comunque accompagnarsi l'introduzione di una nuova disciplina organica che adegui il sistema dei raccordi nel suo complesso al nuovo assetto costituzionale.

Ciò dovrebbe riguardare anzitutto il principio fondamentale della leale collaborazione, al momento limitato al solo caso specifico di cui all'art. 120 Cost., generalizzandolo ed applicandolo sia alla cooperazione verticale che al coordinamento orizzontale.

L'obiettivo di un dialogo adeguato e sistematico tra Stato e autonomie territoriali andrebbe poi perseguito attraverso una riforma del sistema delle Conferenze, che ne migliori gli aspetti critici evidenziati e proceda alla costituzionalizzazione di tale canale di raccordo intergovernativo.

Detto questo, come più volte sottolineato, l'intervento davvero irrinunciabile resta indiscutibilmente quello relativo alla trasformazione del Senato in Camera delle autonomie territoriali, l'unica sede che – a differenza di tutti i succedanei via via creati, ipotizzati o ipotizzabili – permetterebbe una partecipazione diretta e davvero incisiva dei vari enti territoriali costitutivi della Repubblica alla formazione e approvazione dei provvedimenti legislativi centrali.

La realizzazione concreta di tale ipotesi non è politicamente e tecnicamente semplice, né è immune da possibili controindicazioni in termini di efficacia nel raggiungimento degli obiettivi per perseguire i quali verrebbe concepita, ma le ragioni che militano a suo favore sono senza dubbio più forti e convincenti dei rischi che ne potrebbero derivare.

Tra l'altro, dai potenziali problemi legati a tale soluzione, piuttosto che la tentazione di accantonarne ulteriormente la creazione, dovrebbero scaturire una cautela ed una attenta riflessione che permettano di pervenire ad una modulazione di

modello di riferimento, quello della *devolution* britannica, basato proprio sui tre concetti chiave di partecipazione, informazione e condivisione: «le autonomie partecipano alle decisioni del governo nazionale; il continuo e reciproco scambio di informazioni tra centro e periferia non solo facilita le procedure ma rende sempre possibile il controllo; le scelte sono condivise attraverso accordi, anche informali, tra tutti i livelli istituzionali». In questo senso, secondo l'autrice, «la giovane esperienza britannica in tema di *devolution*, può fornire non solo suggestioni, ma utili indicazioni per la costruzione di un rapporto tra Stato e Regioni più coerente, più partecipato e quindi più responsabile».

struttura e funzioni dell'organo tali da minimizzare quei rischi, giungendo ad una configurazione della seconda Camera territoriale che ne garantisca l'effettivo svolgimento del ruolo per cui è nata.

Purtroppo, la questione del superamento del bicameralismo perfetto, con la trasformazione del Senato in sede di rappresentanza territoriale, ha fin qui costituito uno dei maggiori esempi della profonda difficoltà del nostro sistema istituzionale a rinnovarsi, dato che l'eterno dibattito sul tema si è sistematicamente esaurito in un nulla di fatto, contribuendo a dare l'impressione che il riformismo costituzionale fosse destinato ad essere strumento sterile di lotta politica fra i partiti, e a restare, così, un esercizio vano, se non addirittura dannoso per l'effetto di implicita delegittimazione della Costituzione vigente.

Troppe sono state le occasioni mancate, anche rispetto alle soluzioni – si pensi in particolare all'art. 11 della legge cost. n. 3/2001 – di fatto elaborate come alternative meno impegnative, quasi di ripiego, di fronte a quegli apparentemente insuperabili ostacoli, cosicché, anche dopo la riforma del Titolo V, ha continuato a sembrare piuttosto improbabile il mantenimento da parte del legislatore costituzionale della “promessa”, contenuta nello stesso art. 11, relativa alla revisione dell'attuale bicameralismo.

Pur apparendo, a livello teorico, ormai chiara e condivisa la meta da raggiungere, molti sono ancora gli ostacoli che si incontrano sulla strada dell'effettiva territorializzazione della seconda Camera, sia sul piano politico – fortissime resistenze al cambiamento, aspra conflittualità – sia sul piano delle divergenze tecniche, cioè delle soluzioni concrete da adottare.

Proprio relativamente a quest'ultimo profilo, è doveroso osservare che, pur non sussistendo dubbi sulla necessità di una tale riforma, di fronte alle profonde difficoltà nel realizzarla, a parere di chi scrive, non si dovrebbe nella maniera più assoluta cedere alla tentazione di abbracciare in modo arrendevole quelle soluzioni di compromesso, con particolare riferimento alla designazione dei membri della Camera territoriale attraverso il suffragio popolare diretto, per il solo fatto che esse sarebbero più praticabili, in quanto ben viste dal ceto politico più direttamente toccato dalla riforma nei suoi interessi.

Come spiegato nel cap. VI, l'attenta riflessione alla base dell'intervento in questione dovrebbe determinare la fissazione di alcuni punti fermi irrinunciabili, in particolare la diretta emanazione dei senatori dalle istituzioni regionali e locali ed il cumulo dei mandati senatoriale e locale. Essi non andrebbero messi in discussione in alcun caso, neanche in una eventuale prospettiva gradualista che guardasse all'adozione di ipotesi alternative come a delle tappe intermedie in vista di una soluzione finale più adeguata, in quanto esse costituirebbero null'altro che degli espedienti per non realizzare una riforma autenticamente territoriale del Parlamento, e rischierebbero di comprometterne proprio gli svolgimenti futuri.

Un approccio di questo tipo dovrebbe riguardare, piuttosto, quegli ulteriori elementi – in particolare, organizzazione dell'Assemblea per gruppi territoriali e non politici e voto unitario di ognuno di essi – che si sono ritenuti molto importanti per il rafforzamento del legame e delle complessive logiche territoriali, e che, laddove non si riuscissero ad inserire in una riforma organica del Senato secondo le linee precedentemente indicate, potrebbero essere eventualmente introdotti attraverso successivi interventi correttivi mirati.

Relativamente alla enorme difficoltà nel realizzare una riforma che rispetti queste direttrici fondamentali, al di là delle possibili soluzioni pratiche – ad esempio, posticiparne gli effetti nel tempo⁵⁷⁸ – adottabili per superare soprattutto l'ostacolo dell'inevitabile “suicidio istituzionale” dei senatori, ciò di cui il sistema necessiterebbe davvero, sarebbe un cambiamento più radicale, culturale e di mentalità, che dovrebbe portare la classe politica italiana a fornire una prova di profonda serietà, maturità e responsabilità, dimostrando l'effettiva capacità, in momenti cruciali, di sacrificare il proprio interesse particolare per raggiungere obiettivi generali.

Come segnalato nell'ultimo capitolo, la legislatura in corso e la precedente sembrerebbero aver dato alcuni segnali positivi in tal senso, mostrando una volontà ed una convinzione maggiori rispetto al passato nel perseguimento di certi cambiamenti finora regolarmente mancati, anche perché è sempre più evidente che la

⁵⁷⁸ Cfr., tra gli altri, C. FUSARO, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.carlofusaro.it, 06/02/2008, pp. 16-17, nota 45, il quale esprime la convinzione che quella del bicameralismo sia «una riforma che, nel contesto italiano, un Parlamento può varare solo a condizione che si applichi, per lo più, alla generazione politica successiva».

collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo non possa non ispirare in modo organico e sistematico le soluzioni organizzative e procedimentali di un ordinamento fortemente decentrato e fondato sul principio di sussidiarietà, attento ad evitare, tra l'altro, che più autonomia significhi più frammentazione.

Tuttavia fare previsioni non è semplice, soprattutto guardando al cammino fin qui percorso, che già in altre occasioni aveva dato l'illusione di essere giunto ad un punto di svolta.

Una qualche preoccupazione potrebbe sorgere, infatti, rileggendo oggi le fiduciose considerazioni, ad esempio, di Sergio Mattarella, il quale, nel 1983, si sentiva di affermare che il dibattito sulle riforme istituzionali in generale, e sul bicameralismo in particolare, avesse «raggiunto un grado di maturazione mai registrato in passato», essendosi «affacciato, in modo formale, in entrambi i rami del Parlamento»⁵⁷⁹.

Lo stesso dicasi per le parole di Nicola Occhiocupo, il quale, ancor prima (1975), in relazione all'ipotesi più specifica e complessa della Camera delle Regioni, si sentiva di dare «risposta positiva» all'interrogativo sulla presenza o meno delle condizioni necessarie per realizzare l'intervento prospettato, ritenendo che esistessero «le forze politiche che, sia pure allo stato potenziale, (fossero) disponibili a tradurre in realtà la riforma medesima», trovando un'intesa «in un futuro non molto lontano»⁵⁸⁰.

Ebbene, di fronte ad “abbagli” tanto clamorosi, considerata anche l'autorevolezza degli autori citati, è con molta prudenza che, in conclusione, alla luce delle analisi condotte e delle considerazioni sviluppate nella presente trattazione, affermiamo che, nella fase attuale sembrerebbe davvero sempre più vicina e quasi ineluttabile – dopo tanto ulteriore dibattere – una riforma del Senato che ne faccia la principale sede di effettiva rappresentanza territoriale del nostro ordinamento.

Nel sostenere ciò, guardando ai futuri scenari in modo cautamente ottimistico, vogliamo ritenere di non commettere un azzardo, sperando di non vedere tradite tali previsioni, e di non essere nuovamente, a nostra volta, smentiti dalla storia e dalla politica.

⁵⁷⁹ S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, n. 4, p. 1161.

⁵⁸⁰ N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 69-76.

Bibliografia

Monografie e opere collettanee

- AMATO G., *Una Repubblica da riformare*, Il Mulino, Bologna, 1980.
- ANTONELLI V. (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli, Roma, 2009.
- ANZON A., *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Giuffrè, Milano, 1995.
- ARISTA G.B., *Saggio bibliografico sulla riforma del Senato*, in *Studi sulla Costituzione*, a cura del Comitato nazionale per il primo decennale della Costituzione, Milano, 1958, vol. II.
- AZZENA A., voce *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento III, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 415 ss.
- BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2005.
- BASSANINI F. (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Passigli Editori, Firenze, 2004.
- BERTI G. e DE MARTIN G.C. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio 2002, Luiss Edizioni, Roma, 2002.
- ID., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del Convegno, Roma, 9 gennaio 2001, Giuffrè, Milano, 2001.
- BIFULCO R., *Conferenza Stato-Regioni*, in Cassese S. (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 1229 ss.
- ID., *In attesa della seconda camera federale*, in Groppi T. e Olivetti M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, I ed., 2001, pp. 211 ss.
- BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. I, *La Costituzione liberale*, vol. II, *La Costituzione democratica*, Giappichelli, Torino, 1998-2000.
- BONFIGLIO S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Bari, 2006.

- CALDERISI P., CINTIOLI F., PITRUZZELLA G. (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004.
- CARETTI P. e TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007.
- CARPANI G., *Il ruolo delle Conferenze Stato-regioni, Stato-città e autonomie locali e unificata nei rapporti tra centro e periferia*, in De Martin G.C., Merloni F., Pizzetti F., Vandelli L. (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. 112/98*, Maggioli, 2000, pp. 297 ss.
- ID., *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- CASTRONOVO V., DE FELICE R., SCOPPOLA P., *L'Italia del Novecento*, UTET, Torino, 2004.
- CHIAPPETTI A., *La Costituzione della II Repubblica. La fine del mito del federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005.
- COMBA M., *Il modello americano*, in Pizzetti F. (a cura di), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 207 ss.
- CONCARO A., *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in Zanon N. e Concaro A. (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 75 ss.
- CORDINI G. (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2005.
- CUOCOLO F., *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997.
- ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, XII ed., Giuffrè, Milano, 2003.
- CURRIE D.P., *Il federalismo statunitense*, in Pace A. (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, CEDAM, Padova, 1997, pp. 31 ss.
- D'ATENA A., *Le regioni, tra crisi e riforma*, in Pace A. (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, CEDAM, Padova, 1997, pp. 9 ss.
- DECARO C. (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008.
- ID. (a cura di), *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, Luiss University Press, Roma, 2005.

- DE MARTIN G.C., *Autonomie e policentrismo normativo prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Giuffrè, Milano, 2005.
- ID., *Autonomie locali e riforma dello Stato*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Guarino*, vol. II, CEDAM, Padova, 1998, pp. 93 ss.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, VI ed., Vol. I, CEDAM, Padova, 2004.
- DI CIOLO V., voce *Senato*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 1164 ss.
- EDINGER L.J., *West German Politics*, Columbia University Press, New York, 1986.
- ELAZAR D.J., *Idee e forme del federalismo*, traduzione di Bassani L.M., Mondadori, Milano, 1998.
- FORMEZ, *Autonomia regionale e unità della Repubblica*, Quaderno n. 42.
- FUSARO C. e RUBECHI M., Art. 57, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, UTET, Torino, 2006, pp. 1143 ss.
- GASPARI O. e PIRAINO A. (a cura di), *Il «gioco» della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, Donzelli, Roma, 2007
- GIARDINA A., SABBATUCCI G., VIDOTTO V., *Storia dal 1900 ad oggi*, Laterza, Bari, 2001.
- GRIFFITH A.L. e NERENBERG K. (a cura di), *Handbook of Federal Countries*, McGill University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2005.
- GROPPI T., *Il federalismo*, Laterza, Bari, 2004.
- GROPPI T. e OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003.
- HAMILTON A., MADISON T., JAY J., *Il federalista*, traduzione di Levi L., Il Mulino, Bologna, 1997.
- LANCHESTER F., *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2004.
- LA PERGOLA A., *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 1969.
- LIJPHART A., *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- LUCIANI M., *A mo' di conclusione: le prospettive di federalismo in Italia*, in Pace A. (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, CEDAM, Padova, 1997.

- LUTHER J., *Il modello tedesco dello Stato federale sociale*, in Pizzetti F. (a cura di), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 241 ss.
- LUTHER J., PASSAGLIA P., TARCHI R. (a cura di), *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006.
- MACCHIA P., *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, Giappichelli, Torino, 2007.
- MANGIAMELI S., *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in Lupo N. e Gianfrancesco E. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, 2007, pp. 113 ss.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2003.
- MARCHETTI G., *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2002.
- MARINI F.S., *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in D'Atena A. e Grossi P. (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie. Tra Unione Europea e riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 339 ss.
- MARTINES T., *Il Senato eletto «a base regionale»*, sub art. 57, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, tomo I, Zanichelli-Società editrice de «Il Foro italiano», Bologna-Roma, 1984, pp. 90 ss.
- MORBIDELLI G., PEGORARO L., REPOSO A., VOLPI M., *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2004.
- OCCHIOCUPO N., *La «Camera delle Regioni»*, Giuffrè, Milano, 1975.
- PALERMO F. e WOELK J., *Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- PEZZINI B., *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990.
- PIZZETTI F. (a cura di), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998.
- PRESIDENZA DELLA PROVINCIA DI ROMA (coord. scient. S. Mangiameli), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno, Roma, 20 febbraio 2003, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003.

- PUZZO F., *Le forme di raccordo tra Stato, Regione ed enti locali della Repubblica*, in Gambino S. (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 145 ss.
- RESCIGNO F., *L'art. 11 e la "promessa" della Camera delle Regioni*, in Rozo Acuña E. (a cura di), *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri Paesi*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 183 ss.
- RUGGIU I., *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006.
- SCHEFOLD D., *Cooperazione politica e amministrativa. Il Bundesrat tedesco come modello di intreccio*, in D'Atena A. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 165 ss.
- STROPPIANA L., *Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- TOMUSCHAT C., *Il federalismo tedesco*, in Pace A. (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, CEDAM, Padova, 1997, pp. 183 ss.
- TRUINI A., *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, vol. I, *Principi e modelli*, vol. II, *Il processo autonomistico in Italia dall'Unità ad oggi*, CEDAM, 2003.
- TSEBELIS G. e MONEY J., *Bicameralism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2007.
- VASSALLO S., CECCANTI S., *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in Id. (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 15 ss.
- VASSALLO S., *Come le seconde camere rappresentano i «territori». Le lezioni dell'analisi comparata*, *ivi*, pp. 339 ss.
- VIOLINI L., *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Giuffrè, Milano, 1989.
- VOLPI M., *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in Rolla G. (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Giappichelli, Torino, 1995.

Saggi su riviste scientifiche e on-line

- ABAGNALE G., *Riforma del sistema bicamerale e «Camera delle regioni» dalla Costituente alla X Legislatura: spunti ricostruttivi*, in *Regione e governo locale*, 1989, n. 5-6, pp. 3 ss.
- ALLEGRETTI U., *Intervento sul tema La bicamerale allargata, laboratorio istituzionale per l'approdo al compimento della riforma. Il "Senato federale"*, Congresso delle Regioni, Prima sessione, 9 luglio 2003, Camera dei Deputati, Palazzo Marini, Roma, in www.parlamentiregionali.it.
- ID., *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, n. 3, pp. 425 ss.
- ID., *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e Diritto*, 2003, n. 3, pp. 115 ss.
- ID., *Un Senato «federale»?*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 4, pp. 816 ss.
- ANTONINI L., *Brevi note sul progetto di una seconda Camera territoriale: soluzioni di compromesso per evitare il "suicidio" dei senatori*, in www.federalismi.it, 26 giugno 2003.
- ID., *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una Camera delle autonomie*, in www.federalismi.it, 17 gennaio 2003.
- ANZON A., *Flessibilità nell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in www.forumcostituzionale.it.
- ID., *Il "federalismo" nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 28/04/2004.
- AQUILI C., *La potestà legislativa regionale nella riforma del Titolo V: le prospettive aperte e i nodi connessi all'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- AZZARITI G., *Dodici notazioni ed una postilla sul disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione attualmente in discussione alla Camera*, in *Politica del diritto*, 2007, n. 4, pp. 515 ss.
- BALBONI E., *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, in www.forumcostituzionale.it, 24 gennaio 2002.
- BALDINI V., *La proposta di riforma del Senato federale: un'abiura del modello-Bundesrat?*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 3, pp. 610 ss.
- BARBERA A., *Oltre il bicameralismo*, in *Democrazia e diritto*, 1981, n. 3, pp. 43 ss.

- ID., *Un progetto schizofrenico*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 4, pp. 811 ss.
- BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in www.forumcostituzionale.it.
- ID., *Devolution o federalismo? O soltanto regionalismo?*, in *Le Regioni*, 2002, n. 6, pp. 1233 ss.
- ID., *Dopo il referendum di ottobre*, in *Le Regioni*, 2001, n. 5, pp. 797 ss.
- ID., *Nuova forma di governo e rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2004, n. 5, pp. 1095 ss.
- BASSU C., *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, 5 maggio 2005.
- BELFIORE G., *Dal sistema delle Conferenze alla Conferenza che fa sistema: quid novi?*, in www.federalismi.it, 4 aprile 2007.
- BERTOLINI F., *La riforma della Camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, n. 4, pp.1003 ss.
- BIFULCO R., *Il bilancino dell'orafo. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, 2003, n. 2, pp. 207 ss.
- ID., *Ipotesi normative intorno alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in www.forumcostituzionale.it, 4 novembre 2002.
- ID., *Senato federale: dov'è finita la contestualità affievolita?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 23/12/2004.
- BIN R., *Corte costituzionale, Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2001, n. 4, pp. 601 ss.
- ID., *La Commissione bicamerale integrata, tra democrazia e corporativismo*, in www.forumcostituzionale.it, 12 gennaio 2002.
- ID., *Le deboli istituzioni della leale cooperazione (nota a Corte cost. n. 507/2002)*, in www.forumcostituzionale.it.
- ID., *Senato federale? "...ma mi facci il piacere!"*, in www.forumcostituzionale.it, 11 maggio 2004.
- BIN R. e RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 6, pp. 903 ss.

- BOLOGNA C., *Advice and consent nell'evoluzione del federalismo americano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, n. 2, pp. 395 ss.
- BONFIGLIO S., *Elezioni presidenziali e Senato nelle proposte di riforma*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 1, pp. 120 ss.
- ID., *Introduzione delle "clausola di necessità" e trasformazione del Senato. Note dopo il referendum costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- CALAMO SPECCHIA M., *Il Senato in Belgio e Francia*, in www.devolutionclub.it.
- ID., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione. Le variabili istituzionali del "multilevel system of government": tendenze devolutive in alcune esperienze dell'Europa occidentale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- CALANDRA P., *Il bicameralismo «snellito» della Commissione Bozzi*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, n. 2, pp. 269 ss.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *La riforma del federalismo in Germania*, in *Note informative di Legislazione Straniera*, 24 luglio 2006, n. 4.
- CAMMELLI M., *Federalismi virtuali e tiepide autonomie*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, n. 3-4, pp. 429 ss.
- CARAVITA DI TORITTO B., *Federalismo, federalismi, Stato federale*, in www.federalismi.it, 17 novembre 2005.
- ID., *Le sedi della concertazione*, in www.federalismi.it, 29 novembre 2006.
- ID., *Per un federalismo equilibrato e solidale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, n. 1, pp. 273 ss.
- CARETTI P., *Gli «accordi» tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle conferenze»?*, in *Le Regioni*, 2002, n. 5, pp. 1169 ss.
- ID., *La lenta nascita della «bicameralina», strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2003, n. 2-3, pp. 351 ss.
- ID., *Quale futuro per il nostro incerto regionalismo nella prossima legislatura?*, in *Le Regioni*, 2006, n. 1, pp. 3 ss.
- ID., *Una seconda riforma peggiore della prima: note critiche sulla riforma della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, n. 4, pp. 775 ss.
- CARPINO R., *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, n. 1, pp. 13 ss.

- CHELI E., *La riforma del Senato: il nodo della politica nazionale*, in www.astrid-online.it, rassegna n. 85, 28 gennaio 2009.
- CHITI V., *Le prospettive di riforma del Senato in Italia*, in www.federalismi.it, 15 novembre 2006.
- CINTIOLI F., *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in www.forumcostituzionale.it.
- CIOLLI I., *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Diritto pubblico*, 2007, n. 3, pp. 903 ss.
- CUOCOLO F., *Due nuovi progetti di legge per la riforma del Senato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, pp. 188 ss.
- D'ATENA A., *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, n. 2-3, pp. 305 ss.
- ID., *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it.
- ID., *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in www.issirfa.cnr.it/3297,908.html.
- ID., *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in www.issirfa.cnr.it/3509,908.html.
- ID., *Un Senato «federale». A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, n. 1, pp. 243 ss.
- DE FIORES C., *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, 2007, n. 4, pp. 527 ss.
- DEHOUSSE R., *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, n. 5, pp. 1365 ss.
- DE LISO R., *Osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale di riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione. Problemi interpretativi e di attuazione*, in www.forumcostituzionale.it, 10 gennaio 2001.
- DE MARTIN G.C., *Autonomie locali e garanzie costituzionali: l'accesso alla Corte*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- ID., *Conati di riforma della riforma (costituzionale) tra ambiguità e neocentralismi*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, n. 5, pp. 667 ss.
- ID., *Enti locali, come cambia l'autonomia normativa*, in *Amministrazione civile*, 2002, n. 10-11, pp. 14 ss.

- ID., *Federalismo amministrativo e autonomie locali*, in *Europa e mezzogiorno*, Dossier di documentazione comunitaria del Formez, 2001, n. 44, pp. 20 ss.
- ID., *Funzioni fondamentali degli Enti, matrice per l'attuazione dell'art. 118*, in *Anci Rivista*, 2003, n. 1, pp. 57 ss.
- ID., *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- ID., *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- ID., *Prime note sulla "riforma della riforma" del Titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 23 aprile 2003.
- ID., *Primi elementi di lettura della riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- DE PETRIS A., *Bundesrat: istruzioni per l'uso. Il ruolo della seconda camera in un ordinamento federale*, in *Nomos*, 2002, pp. 53 ss.
- FALCON G., *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, n. 2-3, pp. 277 ss.
- ID., *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 1, pp. 9 ss.
- ID., *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, pp. 3 ss.
- ID., *Quattro ministeri e un referendum*, in *Le Regioni*, 2006, n. 2-3, pp. 227 ss.
- FERRAIUOLO G., *La revisione del bicameralismo italiano. Un difficile cammino*, in www.federalismi.it, 5 marzo 2008.
- FERRARA G., *Bicameralismo e riforme del parlamento*, in *Democrazia e diritto*, 1981, n. 1-2, pp. 11 ss.
- FROSINI T.E., *Federalismo e bicameralismo*, in www.federalismi.it, 4 dicembre 2003.
- ID., *Il Senato federale e i procedimenti legislativi: un "puzzle" costituzionale*, in www.federalismi.it
- ID., *Il Senato federale e l'incubo degli "invalidi della Costituzione"*, in www.federalismi.it, 18 marzo 2004.
- ID., *Tra riforme federaliste e nuove competenze, bicameralismo perfetto ancora da superare*, in www.federalismi.it, 15 maggio 2003.

- FUSARO C., *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in www.carlofusaro.it, 06/02/2008.
- ID., *Le riforme istituzionali e i dilemmi dei costituzionalisti*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 4, pp. 813 ss.
- ID., *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, in www.forumcostituzionale.it.
- ID., *Prime valutazioni sul Disegno di legge costituzionale concernente il Senato federale della Repubblica, la composizione della Corte costituzionale, la forma di governo e modificazione degli artt. 104, 117, 127 e 138 della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it.
- GAUDIERI F., *Dal decentramento al federalismo*, in *Europa e mezzogiorno*, Dossier di documentazione comunitaria del Formez, 2001, n. 44, pp. 95 ss.
- GIANNITI L., *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n. 6, pp. 1113 ss.
- GRAGNANI A., *Il nuovo progetto di riforma del federalismo tedesco*, in www.issirfa.cnr.it/3107,949.html#4.
- GROPPI T., *La revisione costituzionale negli Stati decentrati tra pluralismo territoriale e aterritoriale*, in *Le Regioni*, 2002, n. 5, pp. 1045 ss.
- GUZZETTA G., *Una proposta per il Senato «federale»*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 1, pp. 118 ss.
- IOVINELLA G., *Il sistema delle Conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia. Note sui raccordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, in *Nuova rassegna*, 2005, n. 5, pp. 539 ss., e n. 6, pp. 665 ss.
- LEGAUTONOMIE, *Sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni e alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale*, indagine conoscitiva presentata alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, Roma, 30 settembre 2008, in www.legautonomielazio.it/files/568.doc.
- LIPPOLIS V., *Bicameralismo e Senato federale*, in *Nuovi studi politici*, 2004, n. 3-4, pp. 121 ss.
- ID., *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.federalismi.it, 20 dicembre 2006.
- LUCIANI M., *Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb. recante "Modifiche alla seconda parte della Costituzione"*, in www.astrid-online.it.

- LUPO N., *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (rispondendo a Vincenzo Lippolis)*, in www.federalismi.it, 7 febbraio 2007.
- MANETTI M., *Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 12/12/2003.
- ID., *Il Senato federale all'italiana*, in www.federalismi.it, 21 aprile 2005.
- MANGIAMELI S., *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in www.forumcostituzionale.it, 26 novembre 2001.
- ID., *Il federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, in www.forumcostituzionale.it
- MATTARELLA S., *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, n. 4, pp. 1161 ss.
- MERLONI F., *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 2005, n. 4, pp. 469 ss.
- ID., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, n. 3, pp. 827 ss.
- MESSINA D., *Introduzione al volume Salviamo la Costituzione. Il tema che dominerà la nuova stagione politica*, in www.federalismi.it, 14 maggio 2008.
- MORRONE A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in www.forumcostituzionale.it.
- NIZZERO G., *Riforma del Parlamento e Senato delle regioni*, in *Regione e governo locale*, 1989, n. 5-6, pp. 25 ss.
- OCCHIOCUPO N., *Proposte e dibattiti sulla «Camera delle Regioni»*, in *Le Regioni*, 1976, pp. 749 ss.
- PALADIN L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, n. 2, pp. 219 ss.
- PALAZZO A., *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata: tappe di avvicinamento ad una possibile Camera territoriale?*, in www.cahiers.org/new/html/articoli/conf_statoreg_conf_unif_palazzo.html.
- PALERMO F., *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 1997, n. 2-3, pp. 291 ss.
- ID., *La riforma degli «altri Senati». I casi di Germania e Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 3, pp. 561 ss.

- ID., *La seconda Camera federale nelle proposte di riforma. Analisi, valutazioni, conclusioni*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, n. 1, pp. 416 ss.
- ID., *Quali vie d'uscita allo stallo del Titolo V?*, in www.federalismi.it, 17 gennaio 2007.
- PEZZINI B., *Quale bicameralismo? La scelta del sistema bicamerale nel Grundgesetz della Germania federale e nella Costituzione repubblicana italiana*, in *Le Regioni*, 1989, n. 5, pp. 1401 ss.
- PICCIRILLI G., *La rappresentanza delle autonomie nella revisione del bicameralismo: riflessioni e proposte*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- PIRAINO A., *La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta) del sistema delle Conferenze (art. 118.3)*, in www.federalismi.it, 25 gennaio 2006.
- PIZZETTI F., *Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi*, in *Le Regioni*, 1984, n. 2, pp. 243 ss.
- PORTELLI I., *Appunti sul Senato delle Regioni*, in *Nuove autonomie*, 2002, n. 1-2, pp. 97 ss.
- ROSA F., *Parlamento e nuovo Titolo V. Interrogativi e riflessioni sulle "prime" conseguenze della riforma per le due Camere*, in *Nuove autonomie*, 2003, n. 1-2, pp. 47 ss.
- RUGGERI A., *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in www.federalismi.it, 5 dicembre 2005.
- RUGGIU I., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, in *Le Regioni*, 2000, n. 5, pp. 853 ss.
- ID., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, pp. 195 ss.
- SANDULLI A., *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, n. 5, pp. 837 ss.
- SCHEFOLD D., *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, in www.devolutionclub.it.
- ID., *Sulla problematica della riforma del federalismo in Germania. Introduzione*, in www.issirfa.cnr.it/3091,949.html.

- SCUDIERO M., *Dallo Stato regionale allo Stato federale*, in *Europa e mezzogiorno*, Dossier di documentazione comunitaria del Formez, 2001, n. 44, p. 34.
- ID., *La nuova Regione. Un disegno da completare*, in www.federalismi.it, 24 marzo 2005.
- STERPA A., *Le ipotesi di revisione della Costituzione ed il sistema delle autonomie*, Estratto dal *Quinto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, 2008, in www.issirfa.cnr.it.
- TAMBURRINI V., *Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007*, in www.issirfa.cnr.it/4746,908.html.
- TOSI R., *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 1997, n. 6, pp. 993 ss.
- ID., *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in www.forumcostituzionale.it.
- ID., *Un Senato articolato sul territorio versus una Camera di rappresentanza regionale*, in www.forumcostituzionale.it, 25 maggio 2003.
- Verso le riforme costituzionali: legislatura costituente o Assemblea costituente?*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, n. 1, pp. 7 ss.
- VIGNAGA F., *La riforma della seconda Camera: il modello Bundesrat*, in *Il diritto della Regione*, 2001, n. 5, pp. 957 ss.
- VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in www.forumcostituzionale.it.
- ID., *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003, n. 5, pp. 691 ss.
- WATTS R.L., *Federal second chambers compared*, in www.federalismi.it, 26 luglio 2006.

Siti istituzionali

www.camera.it/_bicamerale/questreg/home.htm (sito della Commissione parlamentare per le questioni regionali).

<http://legislature.camera.it> (pagina del sito della Camera dei deputati utilizzata per la consultazione degli atti dell'Assemblea Costituente).

www.riformeistituzionali.it (sito del Dipartimento per le riforme istituzionali).

Consultata la rassegna *Bicameralismo e rappresentanza delle autonomie*, relativa a tutti i progetti di legge costituzionale presentati nel corso della XIII legislatura, e ai principali progetti delle legislature precedenti, concernenti la seconda Camera di rappresentanza delle autonomie.

Consultata la rassegna stampa sul federalismo fiscale.

www.cortecostituzionale.it (sito della Corte costituzionale).

Conferenza stampa del Presidente della Corte Gustavo Zagrebelsky, tenutasi il 2 aprile 2004.

Conferenza stampa del Presidente della Corte Franco Bile, tenutasi il 14 febbraio 2008.

www.statoregioni.it (sito delle Conferenze Stato-Regioni e unificata).

www.governo.it/Presidenza/CSCA/index.html (sito della Conferenza Stato-Città e autonomie locali).

Articoli su quotidiani

Corriere della Sera

Il governo dice sì al federalismo: riforma storica, dialogheremo, di L. Fuccaro, 4 ottobre 2008, p. 10.

Fini-D'Alema, torna l'asse sulla Bicamerale, di M. Cremonesi, 9 novembre 2008, p. 17.

Federalismo, primo sì. Il Pd si astiene. Contraria solo l'Udc, di L. Fuccaro, 25 marzo 2009, p. 6.

Ultimo sì al Senato, via al federalismo fiscale, di P. Foschi, 30 aprile 2009, p. 5.

Così cambiano le tasse locali. Sette anni per la riforma, di P. Foschi, 30 aprile 2009, p. 6.

Articoli su quotidiani on-line

www.ilsole24ore.com

Bersani: sul federalismo fiscale serve una commissione ad hoc, 14 settembre 2008.

Tremonti: «Federalismo fiscale: una riforma storica», di N. Cottone, 3 ottobre 2008.

Federalismo, con Fini e D'Alema rispunta la «Bicamerale», 8 novembre 2008.

Federalismo fiscale, tramonta l'ipotesi di una bicamerale per l'attuazione, di E. Bruno, 11 novembre 2008.

Federalismo, l'astensione del Pd apre alle riforme, di E. Patta, 22 gennaio 2009.

Senato, sì al federalismo fiscale, di E. Bruno, 22 gennaio 2009.

Federalismo fiscale, tutte le novità dalla A alla Z, di C. Tucci, 27 marzo 2009.

Le riforme del premier, il Pd e la stretta via del dialogo, di E. Patta, 30 marzo 2009.

www.repubblica.it

Riforme, Fini e D'Alema d'accordo. Ma il centrodestra si divide, 8 novembre 2008

www.tgcom.mediaset.it

Cicchitto: legislatura costituente, 7 maggio 2008.

www.ansa.it

Riforme: Cicchitto, bozza Violante va sviluppata, 30 marzo 2009.