

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. La Conferenza Stato – Regioni	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. La Conferenza Stato – Città e autonomie locali	52
3. La Conferenza unificata	54
4. Riforma e costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze	58
5. Conferenze e Governo: un difficile rapporto	63
6. Un giudizio complessivo: l’inadeguatezza delle Conferenze a garantire una efficace partecipazione dei territori al procedimento legislativo centrale	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 Repubblica”	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

Riassunto

La questione della creazione di efficaci sedi di raccordo tra Stato ed autonomie territoriali rappresenta uno degli aspetti maggiormente problematici nella configurazione del nostro sistema istituzionale.

Infatti, anche dopo quel complesso processo riformatore che, a partire dagli anni '90, e in particolare nel corso della XIII legislatura (1996-2001), ha, almeno sulla carta, profondamente mutato il volto della Repubblica, 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, 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 – deve ora necessariamente suscitare nel commentatore un giudizio ancor più severo, proprio in quanto quel graduale percorso evolutivo – culminato nella riforma costituzionale del 2001 – in virtù del quale la fisionomia dell’ordinamento è così radicalmente mutata in senso autonomistico, ha prodotto l’accresciuta esigenza – se non 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.

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 proprio nell’**originario impianto costituzionale**, essendo 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.

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

conferite attribuzioni più ampie, legate ad un'esigenza di generale ed organico collegamento funzionale tra Parlamento e Regioni, anche se sempre limitate alla sola espressione di pareri.

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

Per il resto, la Costituzione del 1948 si limitava a prevedere delle forme di partecipazione delle Regioni all'esercizio di alcune rilevanti funzioni statali, quali: l'iniziativa legislativa (art. 121, secondo comma); il potere di richiedere referendum abrogativo su leggi ordinarie dello Stato (art. 75, primo comma), ed il referendum confermativo di una legge costituzionale (art. 138, secondo comma); la partecipazione all'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, secondo comma); la partecipazione di Regioni ed enti locali ai procedimenti di variazione territoriale (artt. 132 e 133 Cost.).

L'inadeguatezza e l'insufficienza di questi meccanismi non tarderà a farsi sentire, in relazione alle dinamiche istituzionali dell'ordinamento, soprattutto una volta integralmente attuato il disegno regionalista.

A supplire quel limite di fondo 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.

Queste 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 Regioni 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 comune.

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 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 duale, proprio in quanto 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, secondo una logica meno gerarchica, autoritativa e più orientata ad una visione dialogante e tendenzialmente paritaria.

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), 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 per l'art. 117, quinto comma, che prevede la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari, e per l'art. 118, terzo comma, che demanda alla legge statale la disciplina sia di forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, sia di forme di intesa e coordinamento nella tutela dei beni culturali.

Nella sua proiezione orizzontale, poi, 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».

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 di come la leale collaborazione permei, già da qualche tempo, 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.

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), e dei raccordi di tipo procedimentale (caratterizzati dalla previsione di forme di partecipazione di vario tipo ai processi decisionali di un altro ente). Sotto il secondo profilo, l'esperienza sin qui maturata si presenta estremamente variegata ed eterogenea. In linea generale, è possibile distinguere tre principali tipologie di strumenti: *pareri*, *intese* ("forti" o "deboli") ed *accordi*.

Accanto a questi fondamentali strumenti procedimentali, particolare attenzione meritano i raccordi di tipo organizzativo, su tutti le tre **Conferenze Stato-autonomie territoriali** – la Stato-Regioni, istituita nei primi anni '80, cui si sono poi aggiunte, nell'ultimo decennio, la Stato-Città e autonomie locali e quella unificata – con la creazione 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 in modo sistematico e stabile.

Si tratta di 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.

Esse, colmando in qualche modo il *vulnus* costituzionale, sono divenute – probabilmente proprio in virtù della perdurante assenza di altri significativi raccordi – uno strumento irrinunciabile nei rapporti interistituzionali, come dimostra il loro percorso evolutivo – non sempre chiaro e razionale – che le ha condotte ad acquisire una crescente centralità nell'ordinamento, sancita da ultimo dal d.lgs. 281/1997.

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, omissis di costituzionalizzare anche questo sistema di raccordi già operante.

L'analisi delle principali caratteristiche delle Conferenze nel nostro ordinamento – sia sul piano strutturale, che funzionale, che delle modalità di funzionamento – ha permesso di metterne in luce le principali criticità e di valutarne l'efficacia sotto il profilo del coinvolgimento delle autonomie al centro del sistema, facendo anche riferimento alle ipotesi di riforma prospettate in dottrina.

A livello strutturale, il profilo maggiormente problematico è senza dubbio quello dello stato di subordinazione della componente regionale e locale nei confronti del Governo all'interno di tali organi: sede delle Conferenze è la Presidenza del Consiglio; esse sono presiedute dal Presidente del Consiglio, il quale ha anche piena discrezionalità per quanto attiene alla convocazione e alla fissazione dell'ordine del giorno; non è riconosciuto alcun potere di autoregolamentazione, prevedendosi che organizzazione e funzionamento interno delle Conferenze e delle relative Segreterie siano disciplinati con d.P.C.M.

Ma il principale nodo è quello dell'inadeguatezza delle Conferenze a garantire una efficace partecipazione dei territori al procedimento legislativo centrale.

Dall'analisi delle Conferenze emerge, infatti, come le loro caratteristiche comportino l'improprio spostamento sul versante degli esecutivi anche di decisioni di pertinenza legislativa, data la totale assenza di coinvolgimento sia del Parlamento che dei Consigli regionali, cioè degli organi titolari della potestà legislativa.

Ne derivano 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 destinatario.

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 affermato (sent. n. 437/2001) 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. 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».*

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.

Le Conferenze, quindi, come dimostra anche l'inefficacia della contrattazione in esse svolta in relazione al contenimento della conflittualità centro-periferia e, quindi, del contenzioso dinanzi la Corte costituzionale, non sono uno strumento idoneo sotto tale profilo, e la ragione evidente che porta a questa conclusione è proprio il fatto che nel loro ambito agiscono *gli esecutivi*, i quali *non possono poi vincolare i rispettivi organi legislativi al rispetto dei risultati in quelle sedi negoziati con le autonomie territoriali*¹.

È soprattutto la riforma costituzionale del 2001 a fare dell'attuale sistema delle Conferenze un ingranaggio troppo debole rispetto alle nuove esigenze e alle crescenti complessità da essa scaturite, rendendolo quindi, sotto vari profili, oggettivamente inadeguato alla nuova situazione o, per lo meno, insufficiente in qualità di *unica* sede di raccordo interistituzionale nell'ambito del sistema "post Titolo V" e di fronte alle novità, di non semplice gestione, sancite dalla riforma.

Pertanto, limitarsi ad intervenire su di esso per modificarlo nei modi via via proposti, non è la scelta più adeguata – o quantomeno non è sufficiente – nell'ottica di quell'evoluzione radicale, universalmente auspicata, del sistema dei raccordi nel nostro ordinamento.

Si ritiene, 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.

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, nei circuiti decisionali che fanno capo al Parlamento.

Sono state, quindi, 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 l'insoddisfazione per la configurazione dei raccordi tra Stato e autonomie, 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.

¹ 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.

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).

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**, ora investita di una valenza nuova, date le molteplici implicazioni che essa avrebbe nell'attuale scenario, tale questione, presente già nei lavori dell'Assemblea Costituente, ha attraversato – fondandosi via via su esigenze e presupposti diversi nel corso del tempo – l'intero arco dell'esperienza repubblicana, 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.

La struttura bicamerale, la sua ragion d'essere, le attribuzioni delle due Camere, risultano 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.

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 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 Parlamento

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.

Infatti, il modello che nella sostanza finì per affermarsi a conclusione dei complessi lavori della Costituente fu quello garantista, di una seconda Camera di riflessione, considerabile il risultato, quasi accidentale, di una serie di veti incrociati.

Molto deludente fu, in particolare, l'esito 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 ciascuna – esclusivamente nella previsione dell'elezione del Senato “a base regionale”, di cui all'art. 57, primo comma, Cost., unica norma che, a Costituzione vigente, legghi in qualche modo la rappresentanza parlamentare alle autonomie regionali.

In realtà, tale disposizione, una volta cadute le restanti parti dell'originario art. 55 del Progetto di Costituzione, si è tradotta in un principio evanescente, privo di ogni reale contenuto, in una formula generica, ambigua, polivalente, in quanto, nella pratica, ha comportato solo che la Regione divenisse una circoscrizione elettorale per l'attribuzione dei seggi non assegnati con il sistema maggioritario, senza che ne discendesse alcun nesso tra il Senato e gli enti regionali.

In tal modo, 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, essendone risultata una seconda Camera anch'essa integralmente politica e dal carattere assolutamente nazionale, in nulla diversa, sotto questo profilo, dalla prima.

Non si può certo dire, dunque, che l'Assemblea Costituente riuscì a scongiurare quel rischio, da molti paventato, di una seconda Camera doppiata 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 tramontata, in tal modo sradicando il bicameralismo dai più caratteristici fondamenti giustificativi.

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

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 migliore.

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

Pertanto, le soluzioni scaturite dai lavori preparatori della nuova Costituzione già erano portatrici dei germi di quei tentativi di riforma che si sarebbero susseguiti nei decenni successivi.

Tra i **principali progetti di riforma prima del 2001** ricordiamo in particolare: i lavori della prima Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (Commissione Bozzi), operante tra l'aprile 1983 e il gennaio 1985; il progetto di riforma della X legislatura (1987-1992); i lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali De Mita-Jotti, nel corso dell'XI legislatura (1992-1994); il progetto del Comitato Speroni, nella XII legislatura (1994-1996), il primo in cui apparvero intrecciarsi, per la prima volta in modo forte e sistematico, la questione della funzionalità del sistema bicamerale con il tema della rappresentanza territoriale, ispirandosi, per la trasformazione della seconda Camera, al modello del *Bundesrat* tedesco; il progetto della Commissione D'Alema, nella XIII legislatura (1996-2001).

Dopo le profonde trasformazioni apportate all'ordinamento dapprima dalle "leggi Bassanini", e poi dalla legge cost. n. 1/1999 e, soprattutto, dalla legge cost. n. 3/2001, si è rafforzata la necessità di un intervento altrettanto radicale in tema di raccordi, in particolare con l'introduzione di una Camera territoriale, essendo generalmente negativo il giudizio su quei succedanei – quali il sistema delle Conferenze, ma anche la Commissione bicamerale per le questioni regionali come configurata dall'art. 11 della legge cost. 3/2001 (previsione che peraltro è rimasta inattuata) – ritenuti insoddisfacenti, proprio in quanto soluzioni deboli, che si pongono solo a lato delle istituzioni di vertice, e non sono in grado di surrogare quelle funzioni proprie di una Camera delle autonomie territoriali.

Per quanto attiene, in particolare, all'art. 11 – 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.

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

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

Sembrano, infatti, ormai definitivamente cadute, dopo la trasformazione della forma di Stato, le principali obiezioni che, soprattutto nel corso degli anni '80, venivano opposte all'ipotesi di evoluzione in senso territoriale della seconda Camera.

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

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.

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 infatti 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, che portasse ad una condivisione delle scelte attuative.

In ambito legislativo, la “federalizzazione” del Parlamento dovrebbe contribuire a rendere meno drammatico il problema dei confini (labili) di un sistema di riparto della competenza legislativa per materia così ontologicamente incerto, definendolo in modo più chiaro e flessibilizzando il principio di rigida separazione.

Essa consentirebbe 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 proprio 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.

Infatti, 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 creativa, come emerso soprattutto nella sent. n. 303/2003, con la quale si è data una lettura flessibile del sistema del riparto delle competenze, sicuramente in revisione del disposto costituzionale.

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

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

Così, una Camera territoriale, 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.

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.

Più in generale, una seconda Camera rappresentativa degli enti territoriali risulterebbe decisiva al fine di incanalare in senso cooperativo i concreti sviluppi del sistema disegnato dalla

riforma del Titolo V, in quanto costituirebbe la sede nella quale associare a scelte determinanti per il sistema istituzionale tutti gli elementi che – per di più a pari titolo – ne fanno parte; una sede che diverrebbe lo scenario di un’effettiva cooperazione tra centro e periferie, oltre che di più ampie relazioni orizzontali multilaterali tra i diversi interessi locali, 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 favorirebbe la creazione di 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.

Purtroppo, la consapevolezza dell’improcrastinabilità di questo 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, che non ha prodotto 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, la sola importante novità delineata proprio dall’**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 che i regolamenti parlamentari possano prevedere la partecipazione di rappresentanti di Regioni, Province autonome ed enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, 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, sebbene sia stata da molti ritenuta insufficiente e minimale rispetto all’obiettivo di una organica riforma del bicameralismo.

In ogni caso, nonostante in ambito parlamentare fosse stato prontamente istituito un apposito Comitato per studiarne la concreta realizzazione, essa non ha mai trovato attuazione. 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.

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 raggiungere.

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.

Una delle sue maggiori carenze, il vero punto debole del progetto anche secondo i commentatori meno severi, 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 federalistica, ritenuta frutto di una mera petizione di principio, essendo il volto del nuovo Senato assai poco (se non per nulla) rappresentativo delle autonomie territoriali.

In ogni caso, l'esito del *referendum* costituzionale del giugno 2006 concluse questa stagione "bocciando" la riforma, e 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 raccordi Stato – autonomie territoriali, con particolare riferimento alla tanto evocata trasformazione della seconda Camera, e nessun passo in avanti era stato fatto in quella direzione.

In tal modo, sarebbe stato necessario riavviare *ex novo* quel discorso, con la speranza, almeno, che gli errori – di metodo e di merito – precedentemente compiuti, 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.

Così, nel corso della **XV legislatura** (2006-2008), 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 analisi.

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 proposte, alla redazione di un unico progetto – la c.d. "**bozza Violante**", dal nome del Presidente della Commissione stessa.

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

In particolare, tra i molti 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.

Quanto alla composizione, il progetto prevedeva, infatti, l'elezione di secondo grado della maggior parte dei senatori, che sarebbero stati eletti dai Consigli regionali, necessariamente tra i propri componenti², con voto limitato, al fine di garantire la rappresentanza delle minoranze.

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.

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 locali (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.

Un organo con tali caratteristiche sembrerebbe, almeno sulla carta, maggiormente in grado di soddisfare le esigenze di cooperazione tra lo Stato e le autonomie territoriali, dotandole del supporto parlamentare di cui oggi mancano.

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 legislatura, 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 e, soprattutto, a quasi otto anni dalla riforma del Titolo V, 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.

² 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. 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, 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.

Il percorso concertato, sia con l'opposizione parlamentare che con le autonomie territoriali, avviato dal Governo in tema di federalismo fiscale, l'auspicio espresso da autorevoli esponenti della maggioranza di fare di questa legislatura una "legislatura costituente", ed il frequente ed esplicito riferimento, da parte degli stessi, 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 condivise, sono tutti elementi che lascerebbero ben sperare sul fatto che si tratti effettivamente della volta buona...

Nel cap. VI si è tentato 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 nel perseguimento del 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.

Nel delineare questa **ipotesi di seconda Camera territoriale**, si è fatto 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, con la consapevolezza, però, 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.

In prima battuta, si ritiene fondamentale che nel nuovo organo trovino rappresentanza non solo le Regioni, ma tutte le autonomie territoriali, dunque anche quelle infraregionali, unica soluzione che potrebbe davvero consentire la valorizzazione e la tutela degli interessi e dell'autonomia dei vari enti territoriali, laddove, invece, una rappresentanza delle sole Regioni,

risulterebbe insufficiente e non rispondente alla *ratio* e all'indirizzo dettato dalla profonda riforma del Titolo V.

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.

Tutta una serie di valutazioni ci portano a ritenere di dover escludere, nell'ordinamento italiano, l'elezione diretta, l'invio di componenti degli esecutivi degli Stati membri, e la composizione mista, indirizzando la scelta della modalità di formazione del nuovo Senato verso il criterio della elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali, sul modello del *Bundesrat* austriaco.

Tale metodo, al fine di evitare il rischio che la nuova Assemblea possa essere dominata da logiche politico-partitiche nazionali piuttosto che territoriali, dovrebbe, però, essere integrato con una serie di elementi, assenti nel modello austriaco, e presenti invece nella configurazione del *Bundesrat* tedesco, potenzialmente decisivi per creare collegamenti più stretti con le istituzioni territoriali.

Anzitutto, ciò da cui si ritiene non si possa assolutamente prescindere, 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 solo se i componenti della Camera federale sono e *restano in carica* negli organi degli enti di provenienza.

Inoltre, 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.

Infine, si potrebbe azzardare un'ipotesi per cui il nuovo Senato della Repubblica possa essere caratterizzato altresì dall'elemento più peculiare del *Bundesrat* tedesco, cioè quello del voto unitario di ciascuna rappresentanza regionale, 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.

Le medesime problematiche affrontate per la componente regionale del nuovo Senato territoriale – metodi di designazione, elettorato passivo, criterio territoriale e non politico per la

formazione dei gruppi parlamentari, questione del voto unitario – sono state poi trattate, prefigurando anche soluzioni piuttosto originali, in relazione ai rappresentanti degli enti locali.

È stato altresì delineato il nuovo Senato dal punto di vista della distribuzione dei seggi tra i vari enti territoriali che vi troverebbero rappresentanza, nonché sotto il profilo funzionale (con il superamento del bicameralismo paritario).

Relativamente agli **ostacoli** per la realizzazione della riforma, 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.

Sempre a livello di soluzioni tecniche, un ostacolo molto forte ad ogni ipotesi di riforma è stato, in passato, quello del modello culturale della onnipotenza del suffragio universale e, di conseguenza, del primato della rappresentanza politica.

Ancora oggi, 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 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.

Dunque, il principale ostacolo sulla strada della configurazione della 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 stesso.

Va anche segnalato che una parte (minoritaria) della dottrina si oppone alla soluzione qui sostenuta ed avanza forti **critiche verso le seconde Camere federali**, ritenendole – *Bundesrat* tedesco compreso – sistematicamente attratte nella logica politica e partitica nazionale, cosicché esse non funzionerebbero mai realmente come fulcro di interessi territoriali, trattandosi, invece, di Assemblee politiche a tutti gli effetti, circostanza che determinerebbe il sostanziale e sistematico fallimento degli intenti alla base dell'introduzione di organi di quel tipo.

Il modello della Camera territoriale, cioè, 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.

Per rispondere all'esigenza dell'introduzione di raccordi più efficaci nel nostro ordinamento, prescindendo però dalla soluzione della Camera territoriale, tale dottrina tende, inoltre, a far leva su una ulteriore considerazione, relativa ai cambiamenti intervenuti nell'assetto dei rapporti di forza tra Parlamento e Governo, che hanno portato il primo ad una graduale perdita di poteri, con il conseguente indebolimento della sua centralità, ed il secondo ad una corrispondente acquisizione di un ruolo decisionale predominante, facendone il vero perno del sistema.

Così, 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 e restare collegati ad esso.

Quest'ultima considerazione e le varie critiche nei confronti dell'ipotesi di "federalizzazione" della seconda Camera, 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 il luogo "naturale" in cui i rapporti centro-periferia possono dispiegarsi, proprio in quanto sarebbero organi più corrispondenti ai reali assetti di potere ormai così sbilanciati a favore degli esecutivi.

Secondo questi autori, dunque, le Conferenze, opportunamente riformate per eliminare quei cruciali difetti messi in luce anche nella presente indagine, sarebbero in grado di assicurare la tutela degli interessi territoriali in modo più funzionale ed efficace di una Camera delle Regioni o delle autonomie.

Dopo aver criticato tali tesi, ribadendo l'assoluta necessità di una trasformazione del Senato in sede di rappresentanza delle autonomie territoriali, si è però sottolineato che tale intervento non dovrà significare l'abbandono e la soppressione del canale della rappresentanza territoriale basato sulle Conferenze, che ha finora costituito l'unico, e per questo fondamentale, raccordo tra i vari livelli territoriali del nostro ordinamento.

Infatti, anche se, inevitabilmente, dinanzi ad una simile innovazione alcune modifiche nel ruolo e negli ambiti di attività dei raccordi attualmente esistenti si renderebbero necessarie al fine di una armonizzazione di questi con il nuovo organo parlamentare, si ritiene che il Senato

territoriale non possa di per sé sostituire le Conferenze. 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 coesistere, 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”.

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.

In conclusione, riguardo i necessari interventi da realizzare in tema di raccordi interistituzionali, all'ormai improcrastinabile riforma in senso territoriale del Senato, 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, 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 alla formazione ed 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 i quali verrebbe concepita, ma le ragioni a suo favore sono senza dubbio più forti e convincenti dei rischi che ne potrebbero derivare.

Tra l'altro, dai potenziali problemi legati a tale soluzione, piuttosto che la tentazione di accantonarne ulteriormente la creazione, dovrebbero scaturire una cautela ed una attenta

riflessione che permettano di pervenire ad una modulazione di struttura e funzioni dell'organo tali da minimizzare quei rischi, giungendo ad una configurazione della seconda Camera territoriale che ne garantisca l'effettivo svolgimento del ruolo per cui è nata.

Purtroppo, la questione del superamento del bicameralismo perfetto, con la trasformazione del Senato in sede di rappresentanza territoriale, ha fin qui costituito uno dei maggiori esempi della profonda difficoltà del nostro sistema istituzionale a rinnovarsi, dato che l'eterno dibattito sul tema si è sistematicamente esaurito in un nulla di fatto: 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 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.

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 tempo – 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.

La legislatura in corso e la precedente sembrerebbero aver dato alcuni segnali positivi in tal senso, mostrando una volontà ed una convinzione maggiori rispetto al passato nel perseguimento di certi cambiamenti finora regolarmente mancati, anche perché è sempre più evidente che la collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo non possa non ispirare in modo organico e sistematico le soluzioni organizzative e procedimentali di un 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.

Così, 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, come in passato già accaduto ad autorevole dottrina, a nostra volta smentiti dalla storia e dalla politica.

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 RUBECCHI 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 Foromez, 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/htm/articoli/conf_statoreg_conf_unif_palazzo.html.
- PALERMO F., *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 1997, n. 2-3, pp. 291 ss.
- ID., *La riforma degli «altri Senati». I casi di Germania e Spagna*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 3, pp. 561 ss.
- ID., *La seconda Camera federale nelle proposte di riforma. Analisi, valutazioni, conclusioni*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, n. 1, pp. 416 ss.
- ID., *Quali vie d'uscita allo stallo del Titolo V?*, in www.federalismi.it, 17 gennaio 2007.
- PEZZINI B., *Quale bicameralismo? La scelta del sistema bicamerale nel Grundgesetz della Germania federale e nella Costituzione repubblicana italiana*, in *Le Regioni*, 1989, n. 5, pp. 1401 ss.

- PICCIRILLI G., *La rappresentanza delle autonomie nella revisione del bicameralismo: riflessioni e proposte*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- PIRAINO A., *La costituzionalizzazione (diretta ed indiretta) del sistema delle Conferenze (art. 118.3)*, in www.federalismi.it, 25 gennaio 2006.
- PIZZETTI F., *Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi*, in *Le Regioni*, 1984, n. 2, pp. 243 ss.
- PORTELLI I., *Appunti sul Senato delle Regioni*, in *Nuove autonomie*, 2002, n. 1-2, pp. 97 ss.
- ROSA F., *Parlamento e nuovo Titolo V. Interrogativi e riflessioni sulle “prime” conseguenze della riforma per le due Camere*, in *Nuove autonomie*, 2003, n. 1-2, pp. 47 ss.
- RUGGERI A., *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in www.federalismi.it, 5 dicembre 2005.
- RUGGIU I., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, in *Le Regioni*, 2000, n. 5, pp. 853 ss.
- ID., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, pp. 195 ss.
- SANDULLI A., *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, n. 5, pp. 837 ss.
- SCHEFOLD D., *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, in www.devolutionclub.it.
- ID., *Sulla problematica della riforma del federalismo in Germania. Introduzione*, in www.issirfa.cnr.it/3091,949.html.
- SCUDIERO M., *Dallo Stato regionale allo Stato federale*, in *Europa e mezzogiorno*, Dossier di documentazione comunitaria del Formez, 2001, n. 44, p. 34.
- ID., *La nuova Regione. Un disegno da completare*, in www.federalismi.it, 24 marzo 2005.
- STERPA A., *Le ipotesi di revisione della Costituzione ed il sistema delle autonomie*, Estratto dal *Quinto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, 2008, in www.issirfa.cnr.it.
- TAMBURRINI V., *Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007*, in www.issirfa.cnr.it/4746,908.html.
- TOSI R., *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 1997, n. 6, pp. 993 ss.
- ID., *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in www.forumcostituzionale.it.
- ID., *Un Senato articolato sul territorio versus una Camera di rappresentanza regionale*, in www.forumcostituzionale.it, 25 maggio 2003.

Verso le riforme costituzionali: legislatura costituente o Assemblea costituente?, in *Rassegna parlamentare*, 2008, n. 1, pp. 7 ss.

VIGNAGA F., *La riforma della seconda Camera: il modello Bundesrat*, in *Il diritto della Regione*, 2001, n. 5, pp. 957 ss.

VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, in www.forumcostituzionale.it.

ID., *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003, n. 5, pp. 691 ss.

WATTS R.L., *Federal second chambers compared*, in www.federalismi.it, 26 luglio 2006.

Siti istituzionali

www.camera.it/_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.

Riforme, Fini e D'Alema d'accordo. Ma il centrodestra si divide, in www.repubblica.it, 8 novembre 2008

Cicchitto: legislatura costituente, in www.tgcom.mediaset.it, 7 maggio 2008.

Riforme: Cicchitto, bozza Violante va sviluppata, in www.ansa.it, 30 marzo 2009.