



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2015

LE TRASFORMAZIONI DELLA FORMA DI STATO. RAPPRESENTANZA, GOVERNABILITÀ,  
PARTECIPAZIONE

## Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo

di ILENIA RUGGIU

**IL FUTURO SENATO DELLA REPUBBLICA:  
UN CONTRIBUTO ALLA RISOLUZIONE DEI PROBLEMI DEL  
BICAMERALISMO, MA IRRILEVANTE, SE NON DANNOSO,  
PER IL REGIONALISMO**

di *Ilenia Ruggiu*  
*Professoressa associata di Diritto costituzionale*  
*Università degli Studi di Cagliari*

ABSTRACT

ITA

L'articolo analizza le ragioni per cui l'istituendo Senato non sarà verosimilmente un organo utile al regionalismo individuandole in tre gruppi: il contesto generale della riforma, che indebolisce le regioni; i vizi compositivi e funzionali dell'organo, che rischiano di fargli giocare il ruolo di camera secondaria; i difetti sistematici del modello Camera delle regioni in sé e per sé considerato. Se il Senato contribuirà verosimilmente a risolvere i problemi del bicameralismo perfetto, la strada per la rappresentanza territoriale dovrebbe essere ricercata in un organo non incardinato né nel Governo né nel Parlamento, modulato sulle caratteristiche delle attuali conferenze.

EN

The paper claims that the future Senate designed in the Boschi-Renzi reform will not operate as an organ that represents the territories for three main reasons: the general context of the reform which weakens the regions, depriving them from important powers; the shortcomings of the organ in its composition and functions; and the systemic inefficiency of Second chambers to represent territorial interests analyzed comparatively that shows a general crisis of this model. Whereas this solution may improve

the problem of Italian bicameralism in the Senate, politicians should seek a true solution to the needs of a regional State in the form of an organ different from the Senate: an autonomous one modulated on the model of the present State-Regional Councils that exist in Italy and which represent the Italian road to regionalism.

**IL FUTURO SENATO DELLA REPUBBLICA:  
UN CONTRIBUTO ALLA RISOLUZIONE DEI PROBLEMI DEL  
BICAMERALISMO, MA IRRILEVANTE, SE NON DANNOSO,  
PER IL REGIONALISMO**

di *Ilenia Ruggiu*

SOMMARIO: *1. Premessa. Bicameralismo perfetto e rappresentanza territoriale: due riforme che sarebbe stato opportuno mantenere distinte; 2. Le finalità sottese alla riforma del futuro Senato tra governabilità e governance; 3. Perché il Senato della riforma non può funzionare come efficace organo di rappresentanza territoriale; 4. Il modello Camera delle Regioni non funziona in generale: dieci argomenti di critica; 5. Una soluzione alternativa al Senato come sede di rappresentanza territoriale; 6. Conclusioni. Perché l'Italia non è pronta per un regionalismo forte.*

**1. Premessa. Bicameralismo perfetto e rappresentanza territoriale: due riforme che sarebbe stato opportuno mantenere distinte**

Il dibattito sulla riforma del bicameralismo in Italia è andato col tempo sempre più intrecciandosi con quello della riforma della rappresentanza territoriale, con la convinzione che il superamento del bicameralismo perfetto potesse ottenersi trasformando il Senato in Camera delle Regioni.

Tale idea, già evocata quando la forma di stato si caratterizzava ancora per un regionalismo debole<sup>1</sup>, si è ripresentata a ridosso della riforma del Titolo V del 2001, ed è stata ripresa nel progetto di revisione del 2006 poi respinto con referendum costituzionale, per toccare il suo apice nel progetto Boschi-Renzi.

Il ripensamento del bicameralismo paritario a favore di un bicameralismo differenziato, asse portante della riforma costituzionale attualmente in discussione in Parlamento, infatti, ha due obiettivi

---

<sup>1</sup> N. OCCHIOCUPO, *La "Camera delle Regioni"*, Giuffrè, Milano, 1975; N. OCCHIOCUPO, *Le regioni in Parlamento. Attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1989, 1333 ss.; U. ALLEGRETTI, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996.

dichiarati: il primo, aumentare la governabilità, intesa nei suoi due elementi minimi di stabilità politica ed efficacia decisionale<sup>2</sup>; il secondo, dar voce alle istanze regionali al centro. I due obiettivi sono distinti e autonomi, ma vengono realizzati tramite un'unica riforma presentata come portatrice di economicità istituzionale proprio perché con una sola revisione costituzionale soddisfa due diverse esigenze dell'ordinamento<sup>3</sup>. In questo lavoro cercherò di dimostrare come, dei due obiettivi, soltanto il primo è realizzato e che sarebbe stato opportuno che il dibattito sulla riforma del bicameralismo perfetto fosse tenuto distinto da quello sulla rappresentanza territoriale al centro. Il nuovo Senato non può, purtroppo, essere salutato come il tassello mancante al regionalismo italiano. Esso contribuisce senz'altro a risolvere i problemi del bicameralismo perfetto, ma non serve la causa del regionalismo, anzi, per il fatto di indebolire indirettamente il sistema delle conferenze, rischia in qualche modo di essere dannoso alla stessa.

Le ragioni che porterò a sostegno di questa lettura sono essenzialmente due. La prima, di natura contingente, si basa sulla constatazione che un Senato delle Regioni che si inserisce in una riforma che complessivamente segna il *de profundis* del regionalismo<sup>4</sup> non ha molto senso di essere. La seconda, di natura più generale, si fonda sulla constatazione che il modello Camera delle Regioni in sé non si rivela il più efficace a garantire le ragioni dei territori e che meglio sarebbe stato rafforzare quella che dal 1983 era stata la via italiana alla cooperazione tra Stato e Regioni ossia il sistema delle conferenze.

---

<sup>2</sup> G. PASQUINO, *Governabilità* (voce), in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, 1994.

<sup>3</sup> Tale connubio di intenti è richiamato anche in dottrina, C. PINELLI, *Considerazioni sintetiche sulla Relazione della Commissione per le Riforme costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, 4: “la trasformazione del Senato in Camera rappresentativa delle autonomie territoriali equivale a rivedere utilmente il bicameralismo perfetto, che da mezzo secolo viene ritenuto il prodotto meno felice dell’opera dei Costituenti”.

<sup>4</sup> La dottrina è abbastanza concorde nel considerare che l’attuale riforma del Titolo V rappresenta un arretramento rispetto a quella del 2001. A riprova di ciò si osservi che non a caso le Regioni speciali hanno trasformato la clausola di favore in clausola di salvaguardia impedendo che il nuovo titolo V si applichi loro. Si vedano i diversi interventi raccolti in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Eurac, Bolzano, 2015 e R. BIN, *Lo studio del diritto regionale: metodologia e prospettive di una disciplina in declino*, in *dirittoregionali.org*, 2015 dove si evidenzia come il regionalismo, e con esso il diritto regionale come disciplina, appaiano in declino, rispetto alla centralità goduta subito dopo il Titolo V-2001.

## **2. Le finalità sottese alla riforma del Senato tra governabilità e governance**

Osservando sia il mandato del Governo alla Commissione per le riforme costituzionali istituita con d.P.C.M. dell'11 giugno 2013 (nota come Commissione dei Saggi), sia la Relazione finale presentata da tale Commissione al Presidente del Consiglio dei Ministri il 17 settembre 2013, sia i lavori preparatori del disegno di legge costituzionale Boschi-Renzi è possibile individuare quattro finalità sottese alla riforma del bicameralismo<sup>5</sup>.

La prima è il rafforzamento del Parlamento: si parla, nei documenti citati, di garantire l'efficienza delle decisioni in sistemi complessi e di implementarne la capacità di adottare leggi in tempi rapidi.

La seconda finalità è il rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento, realizzata soprattutto attraverso la fiducia monocamerale. Si legge, nei documenti citati, della necessità di garantire al governo nazionale una maggioranza politica certa, maggiore rapidità nelle decisioni e, dunque, stabilità.

La terza finalità che la riforma persegue è quella di ridurre il contenzioso, altissimo, tra Stato e Regioni. Tale finalità non è perseguita soltanto con l'introduzione del Senato a 95 rappresentanti regionali, ma anche con l'eliminazione della lista di competenze legislative concorrenti dall'art. 117 e una più netta separazione degli ambiti competenziali tra Stato e Regioni.

La quarta finalità emergente dai documenti citati è quella di fondare il sistema degli enti territoriali su "solide basi cooperative". Si evidenzia l'esigenza di portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico compiuto, con una Camera che sia espressione delle autonomie territoriali.

Di questi quattro obiettivi, se il rafforzamento del Parlamento, del Governo e la riduzione del contenzioso costituzionale possono essere attribuiti alla governabilità, l'idea della cooperazione richiama il concetto di *governance*, intesa come modalità decisionale cooperativa. Si tratterebbe, se la riforma venisse approvata, di una forma di *governance* istituzionalizzata, addirittura costituzionalizzata, attraverso un organo che proietta gli interessi delle regioni al centro. Tuttavia, mentre le ragioni della governabilità possono ritenersi soddisfatte

---

<sup>5</sup> O. CHESSA, *Il bicameralismo dei saggi*, in *Le Regioni*, 2013.

dall'istituendo Senato, quelle della *governance* risultano più incerte. Certo non è poco che si riesca a superare l'*impasse* del bicameralismo perfetto, ma vista da un'ottica regionalista la riforma appare insoddisfacente.

### **3. Perché il Senato della riforma non può funzionare come efficace organo di rappresentanza territoriale**

Il Senato proposto nella riforma Boschi-Renzi non potrà, a mio avviso, operare come un adeguato luogo di rappresentanza territoriale per una ragione di fondo: il fatto che si innesta in una riforma del Titolo V che è essenzialmente riaccentratrice delle competenze. L'istituzione di un Senato rappresentativo delle regioni in un contesto in cui il regionalismo retrocede appare inutile e condanna l'organo ad una incapacità di funzionare come cassa di risonanza degli interessi dei territori: quali interessi ormai, vista la clausola di supremazia, viste le poche materie loro restanti, vista la sempre più ridotta possibilità di elaborare indirizzi politici propri per le regioni? Come è stato osservato, le funzioni del Senato consentono allo Stato di affrontare le emergenze della contemporaneità senza, di fatto, *veto players* regionali<sup>6</sup>. Per quanto la riforma conservi alle regioni la potestà legislativa e per quanto conservi l'Italia nel novero degli Stati regionali, la riduzione degli spazi dell'autonomia è tale che un Senato delle regioni appare quanto meno inutile.

Autori quali Giandomenico Falcon e Valerio Onida hanno segnalato un'intrinseca contraddittorietà<sup>7</sup> della revisione in corso per quanto attiene il suo impatto sul regionalismo che deriverebbe da due indirizzi opposti in esso presenti: uno caratterizzato da un riaccentramento (clausola di supremazia e nuovo assetto competenziale) l'altro da una valorizzazione delle autonomie (istituzione di un Senato regionale). A me pare, tuttavia, che non vi sia contraddizione e che il nuovo assetto sia espressione di un medesimo indirizzo politico tendenzialmente riaccentratore. Mi sento di fare

---

<sup>6</sup> S. PAJNO, *Per un nuovo bicameralismo: tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, relazione al convegno *Le riforme istituzionali: il Senato delle autonomie*, Firenze, 17 gennaio 2014.

<sup>7</sup> Relazioni di G. FALCON e V. ONIDA al convegno *Revisione costituzionale e autonomie speciali: fondamenti, garanzie, prospettive*, Trento, 7-8 novembre 2014.

questa affermazione in quanto dai lavori preparatori e dai vari documenti che hanno preparato la revisione, nonché da tutta la cronaca politica emerge che la preoccupazione principale collegata alla trasformazione del Senato sia legata alla governabilità, volta a superare gli ostacoli del bicameralismo perfetto, e solo in misura minore al regionalismo, tanto che la stessa maggioranza, ad un certo punto del dibattito parlamentare, è arrivata a proporre l'abolizione integrale del Senato<sup>8</sup>. Se è vero che si è trattato di una strategia nell'ottica di uno scontro politico, questo episodio ha implicitamente ammesso che il Senato non serve a molto, se non a superare alcuni dei difetti del bicameralismo perfetto, che si sarebbero potuti facilmente superare anche con l'opzione monocamerale. Tale ipotesi è confermata anche paragonando il dibattito politico e dottrinale sviluppatosi intorno alla riforma del Titolo V del 2001 con quello attuale. Come detto in premessa, riforma del bicameralismo perfetto e istituzione di una Camera delle Regioni hanno spesso, in Italia, viaggiato insieme, ma nel 2001 l'idea di una Camera delle Regioni era prevalentemente funzionale alle esigenze del regionalismo, tanto che la riforma era da subito stata ritenuta incompleta dal punto di vista regionalista proprio per l'assenza di tale organo<sup>9</sup>. Viceversa, nell'attuale comunicazione politica che accompagna la revisione costituzionale prevalgono le esigenze di risolvere i problemi del bicameralismo perfetto, nonché quelle di tagliare costi e re-instillare fiducia nella funzionalità ed economicità delle istituzioni, e sono le esigenze del regionalismo a restare più sullo sfondo.

Non mi soffermerò sui dettagli relativi alla composizione e alle funzioni del nuovo Senato già ampiamente esaminati in dottrina, se non per sottolineare alcuni dati che confermano la sua difficoltà a servire la causa del regionalismo.

Dal punto di vista funzionale il nuovo Senato è chiamato a rappresentare le istituzioni territoriali (ma conserva il nome di Senato della Repubblica), a concorrere alla funzione legislativa (di cui però resta titolare la Camera), a svolgere funzioni di raccordo, di

---

<sup>8</sup> Che le ragioni del regionalismo siano marginalissime è dato vedere dalla cronaca politica del 23 settembre 2015 data in cui è stato presentato un emendamento dai deputati renziani Andrea Marcucci e Franco Mirabelli nel senso dell'abolizione integrale del Senato.

<sup>9</sup> R. BIFULCO, *In attesa della seconda camera federale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001.



partecipazione e di valutazione della pubblica amministrazione e delle leggi, ad eleggere due membri della Corte costituzionale. Il grande nodo è quello della partecipazione al potere legislativo: si tratta, in un contesto dove si riaccentrano le competenze, di un organo che gioca “in difesa” per contenere in qualche modo i danni della clausola di supremazia.

Ai sensi del disegno di legge modificato in prima deliberazione dal Senato il 13 ottobre 2015 e attualmente in discussione alla Camera vi è un’importante novità per quanto concerne la composizione dell’organo. L’art. 57 crea un ibrido tra elezione indiretta da parte dei Consigli regionali ed elezione dei senatori a suffragio universale diretto da parte del corpo elettorale dei 95 senatori regionali stabilendo che “La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma”. Il meccanismo elettivo, favorisce l’orientamento dell’organo verso logiche partitiche: promanando i senatori dal Consiglio regionale non è difficile immaginare che nella selezione, pur temperata dall’indicazione popolare, il criterio politico e la logica dell’appartenenza partitica finiranno per prevalere rispetto all’elemento della rappresentanza territoriale, compromettendo la qualificazione ufficiale della seconda Camera e dei singoli senatori come rappresentanti delle istituzioni territoriali. È, peraltro, da osservare che non si è pensato di reintrodurre la disposizione che prevedeva che i Presidenti regionali fossero membri di diritto dell’organo: la forza di questi appare in qualche modo diluita.

Un altro elemento che appare critico è la capacità del Senato di essere un luogo di coesione tra regioni. La rappresentanza proporzionale in base ad un criterio demografico, per quanto in astratto condivisibile, potrebbe in concreto causare una disaffezione o un senso di impotenza da parte delle regioni meno popolate. Ad esempio, in base ai calcoli attuali la Lombardia vedrebbe aggiudicarsi 13 senatori, la Sardegna soltanto 2: il rischio è che le regioni più popolate combinino la loro forza numerica con quella dell’appartenenza partitica dei loro senatori, generando meccanismi che allontanano la sede dalla sua funzione di luogo istituzionale di tutte le autonomie. Le regioni meno popolate si sentiranno meno

coinvolte e capaci di contare, dato che alla lunga potrebbe portare ad una disaffezione dall'organo, mentre la rappresentanza territoriale cercherebbe altre vie.

Sia per funzioni che per composizione l'organo sembra destinato al futuro di molte seconde camere, ossia quello di divenire camere secondarie.

Oltre alle contingenze della riforma in esame c'è un'altra ragione che rende, dal punto di vista regionalista, infruttuosa la fusione della riforma del bicameralismo con quella della rappresentanza territoriale: il modello camera delle regioni non si è mai distinto per essere particolarmente efficace quanto a capacità di proiettare i territori al centro, per le ragioni che dirò.

#### **4. Il modello Camera delle Regioni non funziona in generale: dieci argomenti di critica**

Se il Senato in esame presenta limiti suoi propri che inficiano la sua capacità di essere sede di rappresentanza territoriale, esso patirà, a mio avviso, anche le problematiche generali che interessano il modello camera delle regioni in sé.

Gli elementi di perplessità sul fatto che la Camera delle Regioni possa costituire un adeguato luogo di rappresentanza territoriale vanno accumulandosi da tempo e diversi autori ne hanno denunciato crisi e difficoltà di funzionamento negli stessi Stati federali<sup>10</sup>. Anche in Italia, si è osservato che la Camera delle regioni non è di per sé il luogo più idoneo a fungere da sede di rappresentanza territoriale auspicando, di contro, la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni<sup>11</sup>. Tali critiche sono restate minoritarie<sup>12</sup> e, pur se

---

<sup>10</sup> K.C. WHEARE, *Del governo federale* (1963), Bologna, Il Mulino, 1997, 163-165; D.I. DUCHACEK, *Comparative federalism: the territorial dimension of politics* (1970), New York, Rinehart and Winston, 1987, 24.

<sup>11</sup> R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 903 ss.

<sup>12</sup> A favore della Camera delle Regioni *ex pluribus*: B. CARAVITA DI TORITTO, *Perché il Senato delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, 636 ss.; U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2003, 115 ss.; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2006; L. CASTELLI, *Il senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Cedam, 2010.

l'ipotesi monocamerale con costituzionalizzazione delle conferenze si è affacciata nel dibattito sulla attuale riforma<sup>13</sup>, non hanno spinto ad un radicale ripensamento del modello. I problemi sono stati, infatti, attribuiti a difetti di fabbrica dei vari Senati esistenti al mondo, spingendo spesso ad intensi dibattiti volti a correggerli. Tuttavia, i vizi che impediscono a molte Seconde camere di funzionare come organi di rappresentanza territoriale non sembrano risiedere in problemi contingenti, risolvibili con correttivi tecnici, ma in un'inadeguatezza *in re ipsa* dell'istituto a fungere da luogo di raccordo centro-periferia garantendo la proiezione e la ponderazione degli interessi territoriali al centro. Non è un caso che molti dei tradizionali argomenti a favore della Camera delle Regioni si possano ribaltare in argomenti contrari e che gli stessi sistemi federali, in presenza di sempre più dilaganti difficoltà di funzionamento di tali organi, stiano spontaneamente producendo alternative diverse<sup>14</sup>.

Secondo tale posizione critica, il Parlamento si rivela un luogo non adatto alla allocazione della rappresentanza territoriale. In questo senso, l'idea che con la Camera delle Regioni si possano nel contempo risolvere sia il problema del bicameralismo perfetto che quello della rappresentanza territoriale rischia di sfociare in un cortocircuito.

Sono dieci le ragioni addotte a critica del modello della Camera delle Regioni.

Un primo argomento è quello storico: si è abituati a pensare che il federalismo nasca con la Camera delle Regioni e che laddove questa è assente non sia possibile parlare in modo appropriato di federalismo<sup>15</sup>. In realtà, proprio dai sistemi federali "archetipi" proviene un'indicazione divergente. Il Senato americano, australiano e il *Bundesrat* tedesco hanno, infatti, una genesi paragovernativa; erano

---

<sup>13</sup> Essa compare come posizione di minoranza nel testo della Relazione della Commissione per le riforme del 17 settembre 2013 ed è illustrata diffusamente in P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *AIC-Osservatorio*, 2013.

<sup>14</sup> Per un'analisi più diffusa di argomenti critici nei riguardi delle Camere delle regioni: F. PALERMO, *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde camere*, Trento, Quaderni del dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Trento, 1997, pp. 309 e 510 ss.; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006, pp. 181-277.

<sup>15</sup> B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 35-36.

cioè organi che servivano a far dialogare i rappresentanti di Stati che rinunciavano alla propria sovranità con il Governo delle nascenti Federazioni e che, non a caso, tutt'oggi conservano funzioni paragonative e non meramente camerale. Il dato storico, inoltre, attesta un'origine altrettanto antica delle Conferenze Stato-Regioni o Stato federale-Stati federati: la prima fu celebrata nel 1868 in Canada, appena un anno dopo la creazione di tale Stato dove, non a caso, il pur esistente Senato federale non ha mai funzionato come canale di rappresentanza territoriale, tanto che è possibile affermare che il federalismo canadese viaggia da sempre sui binari del coordinamento tra esecutivi. Non mancano, infine, anche nel passato, esperienze regionali che hanno adottato *sic et simpliciter* un sistema monocamerale, come la Costituzione della Repubblica spagnola del 1931-1936, dove compare il primo stato regionale (seppure con il nome di *Estado integral*) della storia prima di quello italiano. Dire che la Camera delle Regioni nasca con il federalismo non tiene conto di tali esperienze che dimostrano, viceversa, come le soluzioni dei primi Stati federali e regionali siano state molto attente al dialogo dei territori con il Governo piuttosto che con il Parlamento e che, comunque, siano state sensibili anche ad altri sbocchi della rappresentanza territoriale.

Un secondo argomento di critica della Camera delle Regioni è quello comparato: nonostante tale modello sia presente in quasi tutti gli Stati federali<sup>16</sup>, le Seconde camere non funzionano come luoghi di rappresentanza territoriale. Se la Camera delle Regioni costituisse il vero emblema della rappresentanza territoriale non si spiegherebbe perché tutti gli Stati che ne sono dotati siano in costante affanno per promuoverne una qualche riforma. Anche ritenendo che la Camera delle Regioni sia archetipo del federalismo per ragioni storiche – convinzione che, come visto, è discutibile – si dovrebbe, comunque, prendere atto della attuale inefficienza del modello.

Un terzo argomento di critica trae ugualmente alimento da un dato comparato: in tutti gli Stati composti, accanto alla Camera delle Regioni, sono presenti sistemi delle Conferenze, ossia dialoghi tra esecutivi statali e regionali, che spesso risultano essere i veri canali su cui viaggia la rappresentanza territoriale. Se la diffusione del modello

---

<sup>16</sup> J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, Giuffrè, 2006.

Camera delle Regioni è spesso utilizzata come argomento per sostenerne l'ineluttabilità e la sua necessaria relazione con il federalismo e il regionalismo, va dato atto che il modello conferenze è altrettanto diffuso. Certo si tratta di un assetto che opera prevalentemente in via di prassi e con forti tratti informali, ma voler ignorare l'esperienza basandosi sul presupposto che essa non sia istituzionalizzata o costituzionalizzata, non tiene conto degli insegnamenti di Friedrich<sup>17</sup> sul federalismo come processo (*federalizing process v. federal model*), da studiare con piena attenzione all'effettività e anche alle fonti di *soft law*. D'altra parte, non sono mancati tentativi di legificazione e costituzionalizzazione di alcuni sistemi delle Conferenze che ne rivelano la tendenza alla stabilizzazione ed affinamento. In questo contesto, l'esperienza italiana è una delle più compiute e stabilizzate da un punto di vista giuridico nel panorama degli stati composti. Le conferenze sono legificate dalla l. 400/1988 e si sono rivelate un interessante laboratorio di rappresentanza al centro degli interessi territoriali.

Una quarta riflessione critica nei confronti della Camera delle Regioni porta a indagare il perché della sopra denunciata inefficienza dell'organo e del conseguente dislocarsi della rappresentanza territoriale in altre sedi. Una ragione cruciale risiede nel fatto che il Parlamento è troppo esposto alla dialettica partitica. Esso è una cassa di risonanza ideale delle identità partitiche che tendono a fagocitare le logiche territoriali. Pretendere di allocare la rappresentanza territoriale in tale sede rischia di produrre un corto circuito *ab origine* che si risolve sempre a vantaggio delle logiche partitiche<sup>18</sup>, soprattutto in un contesto privo di una classe politica regionalizzata. Quest'ultima, tendenzialmente, persegue un *cursus honorum* che ha come obiettivo l'elezione parlamentare e la carriera politica nazionale e quindi non riuscirà a contrapporre realmente interessi regionali a quelli statali in un sede esposta ad un alto tasso di pubblicità e di visibilità com'è il parlamento. Il difetto delle Seconde camere regionali appare genetico. Viceversa le Conferenze, che sono organi meno visibili e meno esposti, si sono rivelate, in tutti gli ordinamenti dove operano, molto più resistenti alla penetrazione partitica. Pur se quest'ultima è un dato

---

<sup>17</sup> C. FRIEDRICH, *Federal government*, in *Encyclopaedia britannica*, 1962.

<sup>18</sup> *Contra* G. DORIA, *The Paradox of Federal Bicameralism*, in [www.eurac.edu/edap](http://www.eurac.edu/edap), 2006.

in parte ineluttabile, con cui devono far conto un po' tutti gli ordinamenti, è vero che essa può essere più o meno accentuata a seconda delle caratteristiche degli organi territoriali: la pubblicità delle sedute e l'incardinamento parlamentare sono elementi che favoriscono tale penetrazione e contaminazione a scapito di un'autentica proiezione degli interessi territoriali.

Una quinta ragione che rende in sé inadatto il Parlamento ad incarnare logiche territoriali è quella della radicale diversità delle rappresentanze incarnate dalla Camera bassa e dalla Camera alta di matrice regionale. La prima è il luogo della rappresentanza politica, ossia della rappresentazione, volta al raggiungimento dell'interesse generale e dell'unità politica. Viceversa, la Camera territoriale dovrebbe incarnare una rappresentanza dal DNA settoriale. Le funzioni svolte dalla Camera bassa, sono andate con il tempo a caratterizzare l'intero Parlamento che, per antonomasia, è ormai considerato il luogo di produzione dell'interesse generale. Anche se la dottrina, di fronte alla crisi della rappresentanza politica, ha richiamato l'esigenza che questa venga "affiancata" da altre formule rappresentative<sup>19</sup>, quando ciò avviene all'interno del Parlamento stesso, si assiste ad una incapacità delle nuove rappresentanze di esprimersi in modo autonomo apportando gli auspicati elementi di pluralismo nelle decisioni. L'appello alla rappresentanza politica come momento di unità continua a prevalere. In tale contesto, la Camera delle Regioni tende, in genere, ad essere costruita in modo debole rispetto all'altra Camera, a giocare il ruolo di eterno secondo o, comunque, gli interessi che questa rappresenta tendono a soccombere. Ma c'è anche un ulteriore scenario, quasi paradossale.

Una sesta critica alla Camera delle Regioni si fonda, infatti, su quello che Dehousse ha definito "il paradosso di Madison"<sup>20</sup>. Come detto e come la riforma in corso in Italia dimostra, in genere le Seconde camere territoriali vengono depotenziate di funzioni rispetto alla Camera bassa, ma il rimedio – ovvero costruirle in modo forte – si rivela persino peggiore del male. Se forti, infatti, le Seconde camere tendono ad agire ancora di più come Camere nazionali e a perdere,

---

<sup>19</sup> F. BIONDI, N. ZANON (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001.

<sup>20</sup> R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle Camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, 1363 ss.

comunque, progressivamente il ruolo di proiezione degli interessi territoriali. È quanto accaduto al Senato degli Stati Uniti d'America, da molti additato come modello ideale di Camera territoriale, ma che in realtà ha in gran parte perso tale vocazione a vantaggio di logiche nazionali. Il caso statunitense conferma la denuncia: la Camera delle regioni è un *flatus vocis*, nel senso che anche quando funziona non lo fa in veste di custode degli interessi territoriali. È vero che un certo margine di divergenza tra organo rappresentante e rappresentati è inevitabile, anche perché l'organo deve essere un momento di sintesi e di trasfigurazione della mera somma degli interessi in esso immessi<sup>21</sup>, ma quando il divario si accentua eccessivamente ciò favorisce la “fuga” in altri circuiti, spesso informali e poco trasparenti. Bisogna pertanto trovare una sintesi tra le due trazioni opposte alla tutela dell'interesse generale e degli interessi particolari di ciascuna regione (o del sistema-regioni nel suo complesso), sintesi che le Seconde Camere non consentono agevolmente, tendendo a scolorire eccessivamente l'*imprinting* territoriale.

Un settimo motivo di inadeguatezza del Parlamento a fungere da luogo ideale di proiezione degli interessi territoriali si ravvisa nel fatto che questo si occupa esclusivamente di legislazione e non di questioni amministrative che sono invece centrali per i territori. La determinazione di un Piano sanitario nazionale, la decisione su dove allocare grandi opere pubbliche, l'intesa sull'attuazione di una politica che richiede l'intervento di più livelli di governo, la ripartizione delle risorse, sono tutte attività governative dalle quali i territori verrebbero tenuti fuori laddove presenti nella sola Camera delle Regioni. Il successo del *Bundesrat* tedesco – che non a caso non è una Seconda camera<sup>22</sup> – sta anche nel fatto che tramite esso gli enti territoriali

---

<sup>21</sup> Sul punto si vedano le osservazioni U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, cit., 118 il quale, dopo aver ribadito come non vi sia “coincidenza automatica tra la garanzia degli interessi propri dei territori e delle popolazioni locali e quelli impersonati nelle istituzioni locali in quanto tali, che costituiscono dunque due diverse facce dell'articolazione territoriale”, osserva come le Seconde camere svolgano spesso un benefico ruolo di organi “nazionali” piuttosto che meramente corporativi.

<sup>22</sup> Sulla natura non camerale del *Bundesrat* tedesco B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, Giuffrè, 1990; G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane, in Le Regioni*, 277 ss. Parla di modello atipico M. KOTZUR, *Federalism and Bicameralism – The German «Bundesrat» (Federal Council) as an Atypical Model*, in J. LUTHER, P. PASSA-

partecipano a decisioni di questo tipo. Certo, nell'attuale disegno le conferenze non scomparirebbero e potrebbero verosimilmente continuare a svolgere queste funzioni. Lo sdoppiamento delle sedi della rappresentanza territoriale, tuttavia, non appare molto funzionale e anche chi sostiene l'opportunità del senato ha, infatti, richiamato l'attenzione al coordinamento con il sistema delle conferenze<sup>23</sup>.

Un ottavo argomento che spinge a favore di un coordinamento al di fuori dei Parlamenti riposa sulla loro crescente perdita di potere a vantaggio del Governo. In tale contesto, ai territori non conviene perdere il contatto con chi realmente decide nella scacchiera istituzionale. Questo non tanto per un atteggiamento opportunistico e macchiavellico, ma per una questione di bilanciamento dei poteri: rafforzando il dialogo con l'esecutivo, i territori potrebbero esercitare su di esso una funzione di contrappeso<sup>24</sup>.

D'altra parte – seguendo una nona argomentazione – il dialogo con il Governo servirebbe in ogni caso, anche senza la sua centralità, perché comunque per il Governo passano decisioni importanti, sia normative che amministrative. Risolvere tale esigenza di contatto sdoppiando le sedi della rappresentanza territoriale e mantenendo la situazione attuale di molti Stati federali che prevedono sia una Camera delle regioni che un sistema delle Conferenze, appare istituzionalmente diseconomico. Una grande domanda di fondo è che fine farà il sistema delle conferenze una volta che il Senato entrerà a regime: verrà progressivamente esautorato perdendo legittimità interlocutoria? La Relazione della Commissione per le riforme costituzionali del 17 settembre 2013 si era posta il problema suggerendo che il Senato assumesse su di sé le funzioni normative delle Conferenze, che attualmente consistono nel parere sugli schemi di decreto legislativo e regolamento del governo e su disegni di legge, ma niente di tutto ciò viene menzionato tra le nuove funzioni del Senato. Ciò sembra confermare che la rappresentanza territoriale continuerà a viaggiare in Italia su due circuiti: da un lato quello delle conferenze e dall'altro, con tutti i pro-

---

GLIA, R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, Giuffrè, 2006, 257 ss.

<sup>23</sup> Si veda la Relazione della Commissione per le riforme costituzionali del 17 settembre 2013.

<sup>24</sup> P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2002, 17 ss.



blemi già visti, quello del Senato, il tutto contro il principio *entia non sunt multiplicanda sine necessitate* e con un complessivo effetto di ridondanza istituzionale. Considerato questo scenario, una scelta più innovativa e lineare sarebbe stata, a mio avviso, quella di abolire il Senato monocameralizzando il Parlamento<sup>25</sup> e di costituzionalizzare la Conferenza Stato-Regioni sia pure con un suo ripensamento profondo nei sensi che dirò (par. 4). L'ipotesi monocamerale sembrerebbe deporre per uno sbilanciamento a favore della governabilità senza alcun bilanciamento, ma a ben vedere non è così nel momento in cui si costituzionalizzasse la Conferenza delle Regioni. Questo potrebbe essere un vero organo, anche per il ruolo dei Presidenti regionali, di contrappeso. Infatti, se veramente si vogliono immettere nel dibattito sulla riforma della Costituzione le esigenze del regionalismo, il monocameralismo potrebbe trovare un valido contrappeso in questo organo.

Un decimo argomento da analizzare ai fini della confutazione del modello Camera delle Regioni è quello simbolico. Anche volendo ammettere tutte le critiche sopra prospettate sembra, infatti, restare un dato di fatto: l'accesso al Parlamento è per i territori un conquista ineguagliabile a livello simbolico. Nessun'altra soluzione, sembra soddisfare in modo pieno gli aneliti partecipativi delle Regioni. Per quanti difetti possano rinvenirsi, quest'ultima continua a dispiegare tutta quella attrazione, anche psicologica, del mito. In realtà anche tale argomento ammette una replica. Le Regioni sembrano non avere alternative perché gran parte della dottrina ravvisa nella sola Camera delle Regioni l'unica soluzione possibile e nella situazione di difficoltà in cui versano le Conferenze è difficile intravedere una alternativa. Tuttavia questa esiste e, laddove realizzata, dispiegherebbe ugualmente una fortissima portata simbolica. Le Conferenze sono spesso criticate perché con esse – si dice – i territori si recano “a casa” del Governo. Ma con la Camera delle Regioni non avremmo una situazione molto simile in cui sono le Regioni a recarsi “a casa” del Parlamento? In realtà un vero effetto simbolicamente dirompente si realizzerebbe se i territori non fossero più “ospiti” di nessuno, ma avessero, finalmente, una “casa” propria, un proprio organo

---

<sup>25</sup> Ma sulle ragioni che ancora potrebbero giustificare anche in Italia il bicameralismo F. PALERMO, M. NICCOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013. Per un'analisi del dibattito A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire: quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?* in *Costituzionalismo.it.*, 2014, n. 1.

istituzionalmente autonomo, preposto *ad hoc* alla funzione di rappresentanza territoriale.

## **5. Una soluzione alternativa al Senato come sede di rappresentanza territoriale**

Per le ragioni dette, non soltanto l'istituendo Senato rischia di essere irrilevante per il regionalismo, ma addirittura dannoso. Infatti, inserito in un contesto che già di per sé depotenzia il regionalismo italiano, rischia di depotenziare l'unico organo che ad oggi, e con vicende alterne, è stato in grado di portare al centro gli interessi e le istanze territoriali: la Conferenza Stato-Regioni.

A mio avviso, sarebbe stata la costituzionalizzazione di questo organo, nella sua estensione alle autonomie locali come Conferenza Unificata, la soluzione più appropriata ai problemi della rappresentanza territoriale. In questo modo si sarebbe razionalizzata quella che dal 1983 è stata la "via italiana" alla collaborazione e alla rappresentanza territoriale e, per il tramite della forza politica dei Presidenti regionali si sarebbe potuto consolidare un organo più fortemente rappresentativo. Infatti, uno dei grandi assenti del nuovo disegno senatoriale sono i proprio i Presidenti. Mentre in una precedente versione essi erano membri di diritto del Senato, ora essi non compaiono. Inoltre, anche se verosimilmente essi saranno i primi a farne parte, la loro forza rappresentativa risulta, in qualche modo, affievolita e annacquata nell'ambito di un organo in cui non sarebbero i protagonisti.

Ma le conferenze esistenti in Italia non sono certo esenti da critiche e sarebbe inopportuna una loro costituzionalizzazione *sic et simpliciter*, che dovrebbe invece avvenire con un profondo ripensamento del modello di rappresentanza regionale.

Di seguito descriverò quelle che dovrebbero essere, a mio avviso, le principali caratteristiche di tale ipotetico nuovo modello, ispirato al *Bundesrat* tedesco, ma con radici nell'esperienza italiana finora maturata.

In primo luogo, dovrebbe trattarsi di un organo *ad hoc*, nel senso di essere espressamente investito della funzione di rappresentanza territoriale. Ciò per sgombrare il campo ad ogni ambiguità circa gli interessi che l'organo è chiamato a tutelare e per valorizzarne il ruolo

“territoriale”. Questa, invero, è una caratteristica che già l’istituendo Senato possiede e che potrebbe essere meglio enfatizzata con un cambio al *nomen iuris*, che è restato “Senato della Repubblica”. Escluso questo dettaglio, l’organo è formalmente investito del ruolo di rappresentare i territori, a differenza delle attuali conferenze che hanno una funzione di collaborazione. E questo è sicuramente una conquista per i territori, al netto di tutti i *caveat* sopra richiamati. Ma la presenza di un organo *ad hoc* non è sufficiente, a mio avviso se non accompagnata da una seconda caratteristica.

L’organo dovrebbe essere istituzionalmente autonomo, ossia non incardinato né nel Governo né nel Parlamento, ma dotato di una propria distinta collocazione nella topografia istituzionale, per conferire alla rappresentanza territoriale maggior forza simbolica. Sia incardinati nel solo Parlamento che nel solo Governo i territori rischiano, infatti, di restare appiattiti dalle logiche che ivi si tutelano. Sarebbe invece opportuno conferire alla rappresentanza territoriale una propria collocazione autonoma che tenga conto degli elementi di differenza rispetto alle altre rappresentanze. Si potrebbe ribattere che in realtà il Senato è in sé un organo autonomo, ma esso è pur sempre un ramo del parlamento, di un organo che nella tradizione del costituzionalismo incarna la nazione e non le regioni. D’altra parte, guardando all’altra esperienza italiana di rappresentanza territoriale, il fatto che le conferenze fossero “incardinate” presso il Governo ha in qualche modo enfatizzato quella sensazione di essere ospiti in casa altrui e non protagoniste della scena istituzionale con un vero e proprio organo dei territori.

A questo elemento di autonomia dovrebbe accompagnarsi una terza caratteristica: l’unitarietà della sede. La situazione che si profila con la riforma in esame, di un Senato che coesiste con le conferenze, a mio avviso, potrebbe portare ad un reciproco indebolimento degli organi. Apparentemente si potrebbe pensare il contrario: avere due luoghi dove si rappresentano gli interessi territoriali, infatti, dovrebbe ampliare, anziché diminuire le *chances* di incidere ed essere ascoltati, tuttavia lo sdoppiamento delle sedi della rappresentanza territoriale è foriero di numerosi rischi. In primo luogo esso è contrario al principio generale, di economia istituzionale, per cui *entia non sunt multiplicanda sine necessitate*. In secondo luogo, esso favorisce una frammentazione, una mancanza di visione comune delle problematiche ed un rischio di reciproca smentita nelle duplicate sedi rappresentative. Un esempio

concreto può aiutare a chiarire questo apparente paradosso: *rebus sic stantibus*, le conferenze continuerebbero ad esprimere il loro parere sui disegni di legge del Governo di interesse delle Regioni: il parere, com'è noto, è obbligatorio e non vincolante. In uno scenario virtuoso potrebbe immaginarsi uno stretto dialogo e sintonia tra Conferenze e Senato in cui quest'ultimo si fa interprete nell'*iter* parlamentare del parere espresso nelle Conferenze e lo porta avanti difendendolo coerentemente. Tuttavia, potrebbe anche accadere (e tale scenario è verosimile viste le logiche partitiche che tendono a prevalere nelle seconde camere) che il Senato smentisca il parere delle conferenze, in questo modo delegittimando l'organo. In generale non essendo ben chiaro quale dei due organi dei territori esprima in via definitiva la loro volontà, la maggioranza politica nazionale potrebbe per applicare il *divide et impera* a questo scenario che verrebbe a profilarsi se l'attuale riforma entrasse in vigore senza un ripensamento contestuale del sistema delle conferenze.

Una quarta caratteristica che ritengo importante è che la composizione dell'organo segua criteri rigorosamente paritari, senza ponderazione demografica tra le regioni, per favorire il sentimento di pari dignità istituzionale di tutte le componenti territoriali e perché la rappresentanza territoriale corrisponde a logiche diverse rispetto a quella politica<sup>26</sup>. Per composizione paritaria si intende non soltanto che ciascuna regione dovrebbe avere lo stesso numero di rappresentanti, ma anche che anche le componenti locali siano rappresentate nell'organo. Esse sono, infatti, le grandi assenti in questo istituendo Senato, pur se è noto che, per le peculiarità dello Stato composto italiano, esse hanno da sempre giocato un grande ruolo.

Nell'ottica di non cancellare l'esperienza fino ad oggi maturata, la costruzione di un organo dotato di tali caratteristiche potrebbe partire dall'attuale Conferenza Unificata con però alcune modifiche sia nella composizione che nelle funzioni. La composizione di questo ipotetico organo dovrebbe confermare in tal senso la presenza degli enti locali nel dialogo con il centro, pur procedendo ad una radicale riforma dell'attuale composizione "sindacale" della Conferenza Stato-Città.

---

<sup>26</sup> Quando R. DAHL, *Quanto è democratica la costituzione americana?*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 100 ss., critica il carattere paritario della rappresentanza nel Senato americano lo fa sul presupposto che questo sia una Camera politica e non espressiva di logiche territoriali.

Per favorire una maggiore democraticità, ogni Consiglio delle autonomie locali dovrebbe designare un proprio rappresentante, tra i sindaci, da inviare nell'organo centrale rappresentativo degli interessi territoriali. Nonostante diversi argomenti contrari, la conservazione del dialogo degli enti locali con il centro appare in linea con lo spirito degli artt. 114 e 118 Cost. Né deve destare troppe preoccupazioni l'idea che la compresenza degli enti locali affianco alle regioni operi come fattore di tensioni. L'esperienza concreta della Conferenza Unificata, dimostra che i conflitti tra fronte regionale e locale non sono stati molti e sicuramente non maggiori di altri *cleavages* che a volte hanno visto divergere regioni ricche e regioni povere, del nord e del sud. La collaborazione, magari indotta in modo artificiale mischiando istanze apparentemente conflittuali, è riuscita a realizzarsi grazie alla presenza di una sede comune che trovava nella compattezza delle sue componenti un elemento di forza nei riguardi del Governo. È tuttavia importante, per confermare tale tendenza di sintesi degli interessi, evitare il dialogo degli enti locali svincolato da quello regionale. Ciò non significa che, se si devono affrontare questioni riferite ai soli enti locali, non siano possibili *format* separati della Conferenza, ma è importante che l'organo sia unitario e che le decisioni vengano adottate prevalentemente in cooperazione.

Avremmo, dunque, un organo composto da 44 membri: i 22 Presidenti delle regioni e delle Province autonome e i 20 membri designati, tra i sindaci, dai Consigli delle autonomie locali.

Per quanto concerne le funzioni da svolgere l'organo delle autonomie dovrebbe essere dotato di "ubiquità" istituzionale, nel senso di dialogare sia con il Parlamento che con il Governo. Ma su che cosa e come? Il criterio della ripartizione per materie si rivela, oltre che recessivo, di difficoltosa applicazione. L'organo dovrebbe, pertanto, avere una competenza generale, nell'ottica di una sovranità gestita in un contesto multilivello, su tutte le attività del Governo e del Parlamento. Si potrebbero prevedere meccanismi per cui i territori possono rinunciare a dare il parere su atti che non li riguardano o ad un elenco di atti che toccano materie esclusive statali sottratte al parere, ma le funzioni dovrebbero avere, tendenzialmente, un oggetto generale.

Tra le funzioni dell'organo dovrebbe rientrare l'essere ufficialmente preposto alla mediazione e risoluzione dei conflitti tra Stato e autonomie. Si tratta di un ruolo già riconosciuto a diverse Conferenze nel

diritto comparato che tende a de-giurisdizionalizzare i conflitti, anche competenziali, identificando in tali sedi una sede di compensazione preventiva e trasformando i ricorsi innanzi alla Corte costituzionale in *extrema ratio*.

Per evitare che l'organo autonomo nella cornice istituzionale venga ignorato da Parlamento e Governo dovrebbe prevedersi la sua convocazione obbligatoria. In tal senso si potrebbe stabilizzare la prassi attuale delle riunioni bisettimanali delle conferenze. L'organo dovrebbe, inoltre, essere legittimato a sollevare conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale a tutela delle proprie prerogative.

Il modello abbozzato presenterebbe il vantaggio di innestarsi su una situazione già ampiamente sperimentata nel contesto italiano, rappresentando nel contempo un passo avanti nel senso di una più piena valorizzazione della rappresentanza territoriale nel quadro degli organi costituzionali. Il modello soddisfa, inoltre, l'esigenza di dialogo con il Parlamento, giustamente richiamata dai sostenitori della Camera delle Regioni, ricercandola però per altre vie, visto che quelle camerali si rivelano sempre più difficoltose.

Ma certo ci si potrebbe interrogare se anche un ragionamento del genere non trovi uno sbarramento invalicabile in un contesto dove alle regioni resta ormai ben poco potere legislativo e si tende a relegarle a organi di mera amministrazione. Ha ancora senso discutere di rappresentanza territoriale quando il disegno del nuovo Titolo V della riforma marca il *de profundis* del regionalismo?

La domanda è retorica e in qualche modo porta alla luce l'intima incoerenza della riforma, che da un lato si presenta come datrice di nuova dignità istituzionale alle regioni, ma nel concreto le svuota di funzioni.

## **6. Conclusioni. Perché l'Italia non è pronta per un regionalismo forte**

A conclusione di questa analisi contenente un giudizio negativo della riforma, va precisato che il giudizio è negativo da una prospettiva che ritiene utile una forma di stato a regionalismo forte. Viceversa, dal punto di vista di chi ritiene quest'ultimo foriero di disfunzionalità e disegualianze, il disegno di revisione è

perfettamente coerente. La riforma in esame riflette quanto già gli esiti della riforma del 2001 avevano posto in evidenza: l'Italia non è in realtà pronta per il regionalismo perché non ne ha interiorizzato il nucleo centrale: la differenziazione delle politiche e degli indirizzi politici. La clausola di supremazia è l'emblema di questa paura ancestrale per la differenziazione, che si era in qualche modo manifestata anche dopo il 2001 quando lo Stato si è comportato come se il Titolo V non esistesse e la giurisprudenza costituzionale, dopo una prima stagione cooperativa (2003-2008), ha iniziato a falcidiare tutti i tentativi di una legislazione regionale troppo diversificata. Su questa diffidenza per la diversità delle politiche si innesta la responsabilità delle regioni, sia nell'elaborazione di politiche autenticamente differenziate, sia nella efficacia e responsabilità della loro gestione. E si innestano anche gli interessi di una burocrazia centrale<sup>27</sup> del tutto restia a cedere porzioni di potere. La confluenza di fattori è tale che non è da stupire se in questa fase lo sviluppo del regionalismo segni un arresto tale da portare a definirlo come "incompiuto e infelice"<sup>28</sup>.

Un rimedio a questa *impasse* del regionalismo italiano è stato di recente identificato nella predisposizione di una politica "nazionale" regionale<sup>29</sup> fino ad oggi del tutto assente. Tale idea pone in luce come il timore di venti ordinamenti diversi e poco coordinati potrebbe essere superato con un nuovo ruolo dello Stato che valorizzi le politiche regionali tentandone nel contempo una maggiore integrazione. Lo Stato in quest'ottica non dovrebbe agire per arginare politiche regionali percepite come violatrici dell'unità nazionale o delle proprie competenze, ma come soggetto che si nutre di queste politiche e che le fa entrare a far parte di "una strategia di sviluppo nazionale". Forse questa potrebbe essere una strada, ma ancora una volta il luogo in cui realizzarla più efficacemente non appare l'istituendo Senato bensì i titolari dell'indirizzo politico ossia i Presidenti regionali e i sindaci chiamati a dialogare in una Conferenza delle autonomie italiane sia con il Parlamento che con il Governo.

---

<sup>27</sup> R. BIN, *Stato delle autonomie vs governo della burocrazia*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2014, 47 ss.

<sup>28</sup> C. PINELLI, *Il regionalismo visto da Cesare Pinelli*, (Intervista a cura di A. Candido) in *dirittiregionali.org*, 2011.

<sup>29</sup> A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 22/2015.





# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**  
Giuditta **BRUNELLI**  
Paolo **CARETTI**  
Lorenza **CARLASSARE**  
Elisabetta **CATELANI**  
Pietro **CIARLO**  
Claudio **DE FIORES**  
Alfonso **DI GIOVINE**  
Mario **DOGLIANI**  
Marco **RUOTOLO**  
Aldo **SANDULI**  
Massimo **VILLONE**  
Mauro **VOLPI**

## Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca **BASCHERINI**, Marco **BETZU**, Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**, Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**, Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**, Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano **PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**, Ilenia **RUGGIU**, Giuliano **SERGES**, Sara **SPUNTARELLI**, Chiara **TRIPODINA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)