



**Università
degli Studi
di Palermo**

AREA QUALITÀ, PROGRAMMAZIONE E SUPPORTO STRATEGICO
SETTORE STRATEGIA PER LA RICERCA
U. O. DOTTORATI

Dottorato di ricerca Pluralismi giuridici. Prospettive antiche e attuali
Dipartimento di Giurisprudenza
Settore Scientifico Disciplinare IUS/08

SECONDA CAMERA E REGIONALISMO NEL SISTEMA COSTITUZIONALE ITALIANO

**IL DOTTORE
SERENELLA MIGLIORINO**

**IL COORDINATORE
CH.MO PROF. GIUSEPPE DI CHIARA**

**IL TUTOR
CH.MA PROF.SSA ELISA CAVASINO**

**CICLO XXXIV
ANNO ACCADEMICO 2022-2023**

INDICE

Introduzione.....	6
--------------------------	----------

Capitolo I

Territorio e rappresentanza

1. Rappresentanza politica, rappresentanza territoriale e pluralismo politico.....	21
2. La ricerca dell'unità politica nel dibattito sulla struttura del Parlamento.....	24
3. L'emersione degli interessi territoriali nei circuiti rappresentativi nazionali.....	27
4. Segue. Pluralismo territoriale e democrazia.....	30
5. Interesse generale e culture politiche federali. Cenni.....	34
6. Il principio di leale collaborazione come superamento dell'interesse nazionale.....	36
7. Le diverse concezioni della rappresentanza territoriale.....	38
8. Modelli di rappresentanza territoriale: trasfigurazione o mera somma di interessi.....	44
9. Gli organi territoriali come elementi di ricomposizione dell'unità politica.....	46
10. Territorio e rappresentanza parlamentare.....	49

Capitolo II

La Camera delle Regioni come elemento del sistema di governo

1. Il “Senato regionale”: i termini del problema e le fasi della sua evoluzione.....	55
2. La rappresentanza regionale “temperata” nei lavori della Commissione Forti.....	58

3. I motivi ispiratori della disciplina del Senato in sede di Assemblea Costituente.....	62
4. Segue. I fattori del compromesso bicamerale.....	66
5. Criteri per la composizione della seconda camera: sui problemi, in particolare, della rappresentanza politica, della rappresentanza territoriale e di quella corporativa.....	68
6. Il fallimento dei tentativi di dare fondamento giuridico alla rappresentanza territoriale della seconda camera.....	73
7. Considerazioni conclusive: emersione, nell'Assemblea costituente, di una nozione unitaria di rappresentanza politica.....	75
8. I successivi mutamenti intervenuti nel sistema costituzionale. Dalla integrazione dei processi di rappresentanza al c.d. "bicameralismo di garanzia".....	81
9. La assenza nel nostro ordinamento di una Camera delle Regioni concepita come valutazione dell'interesse pubblico alla luce dei valori politici regionali.....	84
10. Correlazioni tra bicameralismo, rappresentanza territoriale e articolazione funzionale dei due rami del Parlamento.....	86

Capitolo III

Il Senato «federale» nelle ipotesi di riforma costituzionale

1. Il bicameralismo paritario come nodo irrisolto della Costituzione repubblicana.....	90
2. Il ritorno dell'ipotesi autonomistica.....	93
3. La lenta attuazione del regionalismo italiano.....	96
4. Segue. L'essenziale esigenza di creare un collegamento tra Regione e Senato.....	101
5. Il percorso delle riforme costituzionali: dalle Commissioni Bicamerale alla revisione dell'intero titolo V.....	104

6. La legge costituzionale n. 3 del 2001: una riforma incompleta.....	109
7. Segue. La mancanza di una sede centrale di concertazione politica.....	117
8. La “promessa” costituzionale e il “surrogato” della seconda camera federale.....	119
9. Il ruolo della giurisprudenza costituzionale e il principio di leale collaborazione.....	123

Capitolo IV

La ricerca di una dimensione territoriale nel sistema delle conferenze

1. Il coordinamento intergovernativo: nascita ed evoluzione del “sistema delle conferenze”.....	127
2. Gli strumenti di funzionamento. I pareri.....	135
3. Segue. Le intese.....	138
4. L’inapplicabilità della leale collaborazione all’attività legislativa.....	141
5. L’incapacità del sistema delle conferenze di garantire un efficace canale di rappresentanza degli interessi territoriali.....	146
6. Il senato nella riforma costituzionale Renzi-Boschi.....	151
7. La non fungibilità tra sistema delle Conferenze e Senato delle Regioni.....	158

Capitolo V

Le nuove prospettive del bicameralismo italiano

1. Premessa: la nuova stagione delle riforme costituzionali e l’erompere della pandemia da Covid-19.....	165
2. La riduzione del numero dei parlamentari.....	170
3. Le ragioni storiche e moderne del numero dei parlamentari.....	173
4. Tendenze evolutive del ridimensionamento del numero dei parlamentari. Verso una maggiore efficienza dei lavori delle Camere?.....	177

4.1. Segue. Il ruolo del Parlamento al tempo del Coronavirus e le sfide del PNRR.....	184
5. Il taglio dei parlamentari valutato alla stregua della riduzione dei “costi della politica”.....	198
6. Il numero dei Parlamentari in Italia e negli altri ordinamenti europei: spunti di diritto comparato.....	200
7. Un’occasione da non perdere: le riforme «conseguenziali» alla legge cost. 1/2020.....	205
8. La necessaria rivisitazione dei regolamenti parlamentari.....	206
8.1 Procedimento legislativo e PNRR. Di alcune modifiche necessarie perché le novità possano essere affrontate con un margine di sicurezza.....	213
9. La questione elettorale: cenni sulla legge elettorale n. 165 del 2017....	216
9.1. La legge 27 maggio 2019 n. 51: «Disposizioni per assicurare l’applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari».....	218
10. La riduzione del numero dei delegati regionali per l’elezione del Presidente della Repubblica.....	222
11. L’abolizione della base regionale per l’elezione del Senato e una recente proposta per l’elezione del Senato: dalla “base regionale” a quella “circoscrizionale”.....	226
12. L’equiparazione degli elettorati tra Camera e Senato: una riforma invocata da tempo.....	230
13. Tendenze riformatrici del bicameralismo paritario: armonizzazione del Parlamento col postulato pluralistico.....	233
14. Considerazioni conclusive: un nodo destinato a rimanere ancora irrisolto.....	235
Conclusioni.....	238
Bibliografia.....	247

INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di analizzare una questione che da tempo interessa il dibattito tra i costituzionalisti in Italia: il superamento del bicameralismo perfetto, con particolare riguardo alla riforma “territorialmente orientata” del Senato.

Il tema viene affrontato alla luce dell'evoluzione in senso regionale e autonomistico del nostro ordinamento a partire dai primi interventi di attuazione delle Regioni a Statuto ordinario fino alla riforma del Titolo V della Costituzione. Obiettivo del lavoro è, quindi, comprendere i rapporti tra bicameralismo e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano, mettendo in luce il nesso che intercorre tra la questione della riforma del Senato e la richiesta delle Regioni di essere rappresentate al centro, in modo da ottenere un efficace canale di rappresentanza degli interessi territoriali a livello nazionale.

Si analizzerà, allora, il ruolo che un moderno organo legislativo deve oggi rivestire, in virtù del progressivo decentramento della struttura statale e conseguente rafforzamento del ruolo degli enti locali.

Da tali elementi emergerà come, nel contesto attuale, il Parlamento dovrebbe svolgere una funzione di composizione del pluralismo, quale sede di congiunzione e mediazione tra indirizzo politico nazionale ed esigenze autonomistiche. La predetta funzione consentirebbe, infatti, di realizzare una composizione simmetrica tra unità ed autonomia così da far convergere le istanze particolaristiche nel processo decisionale unitario, che sostanzia il significato ultimo della rappresentanza territoriale.

Nella prima parte dell'elaborato, ci si soffermerà, in particolare sulla rappresentanza territoriale e sulla sua eventuale istituzionalizzazione a livello parlamentare.

Il Parlamento sin dalle sue origini è stato il mezzo attraverso cui il potere e i suoi destinatari hanno comunicato ed interagito tra di loro. Infatti, mentre nell'età dell'assolutismo era volto a creare tale interazione tra la Corona e i sudditi, nell'età moderna ha permesso di porre in collegamento lo Stato e la società civile. Tuttavia,

è proprio con il passaggio all'età moderna che il Parlamento è diventato il luogo in cui ha iniziato a trovare spazio e ad essere ricomposto il pluralismo sociale, assumendo il ruolo – per usare una celebre espressione Hegeliana – di “porticato tra lo Stato e la società civile”. Questa definizione riassume ancora oggi in maniera molto efficace la duplice funzione che il Parlamento è chiamato a svolgere, essendo contemporaneamente organo della società, ovvero strumento attraverso il quale le opinioni, gli interessi ed i sentimenti popolari sono espressi, e organo dello Stato che, inserito nella struttura e nei procedimenti dell'ordinamento, controlla, limita e condivide il potere di governo.

Detto altrimenti, il Parlamento, quale luogo di realizzazione del principio democratico di sovranità popolare, è chiamato a fare da intermediario tra governanti e governati.

Ciò posto, è opportuno precisare che le funzioni che esso è chiamato a svolgere e il rapporto che instaura con gli altri organi costituzionali, sono fortemente condizionati dalla forma di governo in cui esso si trova ad operare, oltre che dalle procedure elettorali atte a selezionare i soggetti chiamati a farne parte.

Sicché non appare opportuno parlare tanto di sistema parlamentare quanto di sistemi parlamentari. Sul punto, ci si soffermerà sulla diversa struttura delle assemblee parlamentari per verificare, ammesso che sia possibile, quale tipologia sia maggiormente idonea a dare spazio agli interessi territoriali.

Ed infatti, la scelta tra bicameralismo e monocameralismo è fortemente condizionata dai fini che in concreto vengono assegnati all'organizzazione costituzionale e all'istituzione parlamentare. Sotto tale profilo, è evidente che in un ordinamento omogeneo e democratico il fine perseguito non sarà tanto quello di garantire le minoranze e di integrare la rappresentanza, quanto quello di garantire la stabilità dei governi. Finalità, questa, più facilmente raggiungibile in presenza di un parlamento monocamerale.

Il bicameralismo rappresenta, invece, una tecnica di organizzazione del potere volto a realizzare obiettivi politici tra i più disparati, una “tecnica organizzativa a fini polivalenti” strumentale al raggiungimento di una pluralità di scopi.

In linea generale, può dirsi che la seconda camera finisce per assolvere essenzialmente a due funzioni: da un lato può rappresentare la sede di riflessione e di contrappeso dei processi decisionali parlamentari grazie alla quale si migliora la qualità della legislazione; dall'altro lato può rappresentare la sede di integrazione della rappresentanza politica, ora in direzione di determinate categorie economiche e sociali, ora in direzione delle diverse unità territoriali in cui il territorio nazionale si articola.

Questa esigenza, sul piano organizzativo, si è tradotta nell'introduzione di modelli tra loro alquanto differenti. Quello più diffuso è certamente legato alla struttura territoriale dello Stato, in cui la seconda camera rappresenta, quindi, la sede in cui le entità federate degli Stati federali o i territori degli Stati regionali caratterizzati da un forte decentramento trovano il loro canale di rappresentanza a livello statale. Tuttavia, è d'uopo precisare che, nei casi in cui la seconda camera svolge una funzione di garanzia, la scelta del modello bicamerale è del tutto discrezionale, mentre nei casi in cui sussiste l'esigenza di integrare la rappresentanza politica con una rappresentanza di tipo territoriale, la scelta del modello bicamerale è di fatto obbligata se non si vuole intaccare alla base uno degli elementi essenziali degli Stati federali ovvero se non si vuole imprimere una spinta centripeta negli Stati regionali.

Di talchè, può dirsi che oggi la struttura bicamerale è connaturale (se non necessaria) negli Stati federali o in quelli regionali che si contraddistinguono per un elevato grado di decentramento.

Pertanto, attesa la necessità di una seconda camera di rappresentanza delle autonomie territoriali, risulta di palmare evidenza il nesso inscindibile intercorrente tra bicameralismo e regionalismo.

Premesse tali considerazioni generali, nel secondo capitolo si analizzerà il sistema costituzionale italiano, in cui la scelta del sistema parlamentare bicamerale, insieme alla scelta del modello regionale, rappresentano una delle "pagine aperte" lasciate dal Costituente.

Si intende, quindi, ricostruire l'origine e l'evoluzione del regionalismo e del

bicameralismo italiano, mettendo in evidenza le peculiarità di un modello regionale rimasto incompiuto a causa di un modello bicamerale caratterizzato dalla mancata territorializzazione della seconda camera.

L'obiettivo è dimostrare, infatti, come l'assenza di una Camera delle Regioni abbia rappresentato il “peccato originale” del nostro ordinamento regionale.

A suffragio del fatto che tale collegamento sia di ordine pratico oltre che teorico, si consideri che, in sede di Assemblea Costituente, i due relatori della Seconda Sottocommissione della Commissione dei 75, il democristiano Costantino Mortati e il repubblicano Giovanni Conti, convenivano sul fatto che ogni ipotesi circa il ruolo, le funzioni e la composizione delle future assemblee parlamentari dipendeva dalle scelte che si sarebbero operate sulla «struttura» dello Stato: cioè, dalla scelta tra una struttura statale centralistica o di tipo «autonomistico».

Il ricorso all'analisi storica attraverso la ricostruzione dei lavori della nostra Costituente consente di comprendere se vi fosse o meno l'intenzione di istituire un *trait d'union* tra Senato e Regioni sotto il profilo della rappresentanza territoriale e, conseguentemente, i risultati conseguiti alla luce dell'attuale sistema costituzionale.

Tra le molteplici questioni affrontate dai costituenti, la scelta tra monocameralismo e bicameralismo e, nell'ambito di quest'ultimo, tra i diversi tipi di rappresentanza della seconda Camera, occupò gran parte del dialogo politico fra il 1946 ed il 1947, sia all'interno della II sottocommissione della Commissione dei settantacinque, sia nel dibattito in Aula, vedendo confrontarsi fra loro diverse proposte.

L'ipotesi di un parlamento monocamerale, sostenuta fermamente dai partiti di sinistra, in base alla concezione rousseauiana dell'inscindibilità della sovranità popolare e, quindi, dell'unità della rappresentanza del popolo, fu presto abbandonata dai costituenti, che – consapevoli di far parte di un orientamento minoritario - preferirono quasi subito orientarsi verso un modello parlamentare di tipo bicamerale.

Tuttavia, non vi era alcuna concordanza di opinioni tra le forze politiche circa il ruolo da attribuire alla seconda camera nell'ambito del nascente ordinamento

democratico. Da un lato, vi erano coloro che proponevano la scomposizione del potere parlamentare in due Camere distinte, attraverso la creazione di una seconda Camera con funzione di garanzia, idonea a operare nel complesso sistema di contrappesi della forma di governo parlamentare; dall'altro lato, vi erano coloro che proponevano un modello bicamerale legato alla funzione rappresentativa della seconda Camera, la quale, mediante una composizione diversa dalla prima, avrebbe dovuto contribuire ad arricchire il dibattito politico.

In tal caso, si sarebbe trattato di operare un'ulteriore scelta tra un bicameralismo corporativo, in cui la seconda Camera avrebbe dovuto annoverare al proprio interno i rappresentanti delle diverse categorie economiche e sociali del Paese, ed un bicameralismo territoriale, in cui, invece, la seconda Camera avrebbe rappresentato le diverse realtà territoriali che compongono la cartina geografica del nostro Paese, in vista dell'ordinamento regionale che si andava costituendo. A quest'ultimo proposito, quindi, nella sottolineatura del nesso tra seconda Camera e regioni ciò che interessava in genere era la prima e non le seconde. Le regioni erano considerate funzionali a un diverso modo di essere del Senato e per questo venivano proposte come base di una nuova composizione dello stesso. Le regioni in funzione del Senato, dunque, e non viceversa.

Il dato emergente è quindi che, in questa dinamica, prevaleva non tanto il problema di dare espressione agli enti locali come tali attraverso un Senato, che li rappresentasse, quanto il problema di giustificare il Senato come tale attraverso una sua composizione che, per dover essere necessariamente diversa dalla composizione della Camera, veniva individuata nelle Regioni.

Il dibattito politico si protrasse a lungo nella II sottocommissione, finché il 26 settembre 1946 i costituenti giunsero all'approvazione dell'ordine del giorno dell'On. Giovanni Leone, riguardante la «parità delle attribuzioni» da conferire alle due Camere e dell'ordine del giorno proposto dall'On. Egidio Tosato, concernente l'elezione della seconda Camera «su base regionale».

Alla luce dell'analisi politica delle diverse fasi del processo costituente che si avrà cura di ricostruire nel dettaglio, sarà possibile constatare come la genesi del

bicameralismo perfetto italiano sia associabile, più che ad un modello ragionato ed aderente ad una precisa ideologia nell'edificazione della Repubblica democratica, ai dissensi registrati in seno alla costituente tra i principali gruppi politici ed al «casuale formarsi di questa o quella estemporanea maggioranza».

Da ciò è conseguita la caratterizzazione del modello bicamerale: perfettamente paritario sul piano funzionale; non molto differenziato sul piano strutturale e solo embrionalmente agganciato ad una prospettiva (incompiuta) di decentramento territoriale.

A prevalere fu allora un modello bicamerale garantista, giustificato – come si legge nella relazione dell'On. Meuccio Ruini - con «l'opportunità di doppie e più mediate decisioni». Camera di riflessione, dunque, e non Camera territoriale.

Se si volesse, quindi, oggi ricercare il fondamento giustificativo del nostro sistema bicamerale, l'unica possibilità sarebbe quella di attribuire alla seconda camera una funzione di raffreddamento, di ponderazione, quasi ad individuare il fondamento nella affermazione, piuttosto intuitiva, ma non necessariamente funzionale, per cui due letture sono meglio di una sola.

Trattasi tuttavia di un fondamento *a posteriori*, attribuito sulla base delle risultanze dei lavori, e non invece punto di partenza sul quale costruire il nuovo ordinamento costituzionale.

Mette conto osservare però che, in questo modo, a prescindere dal fatto che si sia realizzato o meno un miglioramento della produzione legislativa, tale scelta - in combinato disposto con la legislazione elettorale - ha fortemente marginalizzato il ruolo che in Costituzione era stato assegnato alle Regioni, riducendole a mere circoscrizioni elettorali per l'elezione del Senato.

Di talchè risulta di palmare evidenza come la vulnerabilità del nostro bicameralismo sia generata da una debolezza giustificativa e da un'assenza di rigore nella scelta, frutto di “veti incrociati”, che ha condotto all'assenza di un “collegamento istituzionale tra Regioni e Stato”.

In nome, quindi, di un pluralismo orientato più in senso ideologico, verso la ricerca della ricchezza di idee e di opinioni, piuttosto che territoriale, verso la tutela e la

valorizzazione della diversa specificità geografica italiana, la costituzione del 1948 non ha previsto l'istituzione di una Camera delle Regioni.

La scelta del bicameralismo territoriale non fu evidentemente sostenuta con sufficiente coraggio dai suoi promotori e i costituenti si limitarono a prevedere un Senato eletto «a base regionale», previsione costituzionale che, in presenza di un'elezione a suffragio universale diretto, non vale a collegare i senatori alle Regioni in cui vengono eletti. La “base regionale”, concepita in funzione di una successiva esplicitazione della partecipazione regionale, si ridusse a mero strumento classificatore di collegi e circoscrizioni, vanificando così l'ultimo serio tentativo di differenziazione tra le due camere che andavano a formare un'assemblea unica divisa semplicemente in due distinte sezioni operative che componevano un «giuoco di specchi».

Ed è di tutta evidenza che la mancata valorizzazione della portata della previsione costituzionale quale criterio informatore dell'elezione del Senato aveva ridotto le regioni a mere circoscrizioni elettorali per l'attribuzione dei seggi non assegnati con il sistema maggioritario, senza che ne derivasse alcun collegamento tra il Senato e le amministrazioni regionali.

Ciò posto, al fine di trarre le prime conclusioni, è d'uopo considerare che l'assenza fin dall'origine di una sede di raccordo fra lo Stato e le Regioni, tanto nel circuito parlamentare di produzione legislativa, quanto nel circuito governativo di attuazione normativa, fu una scelta politica, che scontava ancora, con tutta evidenza, il grave peso culturale e ideologico di quasi novanta anni di stato accentrato, che neppure l'exasperazione del ventennio fascista era riuscita a cancellare del tutto, nonostante le estreme conseguenze dell'autoritarismo che ne era seguito.

A ciò si perviene agevolmente ove si consideri che l'introduzione delle Regioni nel nostro ordinamento, non soltanto come enti forniti di potestà amministrativa, ma dotati addirittura della capacità di produrre norme di legge, che si pongono nella gerarchia delle fonti allo stesso livello di quelle statali, aveva rappresentato una novità così dirompente che l'assemblea costituente non se la sentì di osare di

più.

Il regionalismo costituiva già una grande novità della Costituzione repubblicana. In un Paese dall'antica tradizione comunale la Regione venne prevista dai Costituenti quale nuovo alfiere del principio di autonomia: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie" si legge nell'incipit dell'art. 5 Cost.

Tuttavia, la prudenza di fondo che guidò le scelte del legislatore costituente e che lo trattenne dal compiere un passo più deciso in direzione del regionalismo e del pluralismo territoriale, dalla mancata istituzione di una Camera delle Regioni alla mancata realizzazione di una finanza regionale inequivocabilmente e pienamente autonoma, costituì senza dubbio il peccato originale che macchiò d'incompiutezza, fin dalla sua nascita, il nostro modello regionale. Quel peccato originale di fondo, unitamente ad una classe politica incapace ancora oggi di risolversi verso quella scelta di campo non decisamente compiuta in sede costituente, mantengono il nostro stato regionale in bilico fra una marcata tendenza accentratrice, che si nasconde dietro il preteso rispetto di un non meglio identificato «interesse nazionale», ed un modello di stato democratico e policentrico delle autonomie, ancora ben lontano dall'essere compiutamente attuato.

Balza evidente, allora, come le prospettive più innovative emerse in sede costituente sia in materia regionale sia in relazione al sistema bicamerale abbiano avuto un esito solo parziale nella pur mirabile costruzione della Carta costituzionale. Da un lato, non si svilupparono gli indirizzi coltivati dai sostenitori del regionalismo *politico* e il Titolo V della Seconda parte della Costituzione rappresentò soprattutto (e non fu poco!) l'inizio della difficile trasformazione strutturale dello Stato accentrato unitario in uno Stato «su basi di autonomia», seppure attraverso moduli organizzativi che nel corso del tempo hanno mostrato i loro limiti; dall'altro lato, fu abbandonata l'idea di integrare in Senato le rappresentanze territoriali e fu adottato un bicameralismo paritario e indifferenziato, la cui utilità - fortemente dubitata già all'indomani dell'adozione della Carta costituzionale - è stata sempre più messa in discussione dalla crescente

centralità progressivamente attribuita alle regioni e, conseguentemente, dall'esigenza di conferire alle stesse un canale di rappresentanza a livello statale. Quel che si ottenne fu di offrire al paese con la Costituzione una nuova identificazione democratica e unitaria, ma non si risolse il problema – ancora oggi aperto – dei modi in cui la sovranità nazionale e quella territoriale possano convivere utilmente e senza conflitti.

La vera questione che viene in rilievo è, quindi, il mancato “bicameralismo differenziato” conseguente ad un mancato completamento del regionalismo. Questione che dura da più di settant'anni e che tutt'ora non trova soluzione.

Queste sono le premesse da cui partire. Ma queste sono anche le premesse di quel piano inclinato su cui il nostro bicameralismo è andato, nel corso del tempo, sempre più scivolando, fino a smarrire le sue originarie connotazioni garantistiche, senza di contro sviluppare le potenzialità di una possibile Camera a impianto territoriale.

Ed è questo il contesto in cui si è venuto a snodare il percorso dei vari tentativi di riforma del nostro sistema bicamerale.

Nel terzo capitolo, ci si occuperà, infatti, delle diverse prospettive di rinnovamento dell'istituzione parlamentare, volte, per la gran parte, alla trasformazione del Senato in Camera delle Regioni per consentire una maggiore rappresentatività degli interessi territoriali in vista dell'affermazione di una forma di Stato federalista o comunque più marcatamente regionalista.

L'inconsistenza dei criteri di differenziazione delle due camere rese evidente - già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione - che il Senato rappresentava un semplice doppione della Camera, di talchè i due rami del parlamento funzionavano «in piena e totale concorrenza».

Ciò impediva al Senato di svolgere quel ruolo di bilanciamento e di riflessione che i Costituenti gli avevano affidato, fungendo, invece, sistematicamente come luogo di “duplicazione” di decisioni prese a monte da un sistema politico molto centralizzato.

Ne conseguì che, di riforma del bicameralismo si iniziò a parlare subito dopo

l'entrata in vigore della Costituzione. Già nel corso della prima legislatura vennero presentate proposte di riforma dell'assetto bicamerale e, a soli 10 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, parte della dottrina parlava già di «storia ormai lunga e complessa della riforma di uno dei due rami del parlamento».

Tuttavia, è solo con l'integrale attuazione dell'ordinamento regionale che la prospettiva di riforma del Senato incontra nuovamente l'idea - a suo tempo respinta in Assemblea costituente - di una Camera delle regioni, e risalgono proprio a quel periodo le prime proposte parlamentari di regionalizzazione del Senato.

È questo il terreno in cui, a partire dagli anni 90, si è avviato il processo di trasformazione ed innovazione dell'intero sistema delle autonomie locali, culminato con le leggi costituzionali nn.1 del 1999 e 3 del 2001 che si riproponevano di espandere al massimo il principio di «unità plurale» sancito dall'art.5 della Costituzione.

Difatti, mentre la prima attribuiva maggiore autonomia statutaria alle regioni, la seconda, nel conferire pari dignità istituzionale a tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica, parificava la potestà legislativa statale e quella regionale e - prendendo in prestito uno degli elementi caratterizzanti gli ordinamenti federali - ribaltava il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, elencando le materie di competenza esclusiva statale e quelle di competenza concorrente ed attribuendo alle regioni la competenza legislativa residuale.

Sebbene in questa sede non sia possibile approfondire analiticamente tutte le innovazioni introdotte dalla riforma, ciò che risulta meritevole di considerazione ai nostri fini, è mettere in evidenza come la riforma del titolo V abbia profondamente modificato il modo di atteggiarsi della forma di Stato originariamente delineato in Assemblea costituente tanto da comportare l'esigenza di «un ripensamento complessivo dell'intero sistema dei rapporti tra gli enti territoriali». E conseguentemente, ha reso ancora più grave l'assenza di un'organica disciplina costituzionale che consentisse agli enti territoriali infrastatali di partecipare alle decisioni democratiche centrali che li riguardavano, al punto che la mancata riorganizzazione del bicameralismo in senso territoriale ha

rappresentato una delle maggiori lacune della riforma.

Ciò anche in considerazione del fatto che le maggiori obiezioni che nel corso degli anni erano state sollevate in merito all'opportunità di procedere ad una riforma del Senato come Camera di rappresentanza territoriale si fondavano proprio sull'inconciliabilità di questo organo con lo Stato italiano che attribuiva alle regioni un ruolo del tutto marginale e che, in considerazione di ciò, si riteneva non potesse per nulla essere assimilato ad uno stato federale. Ora, invece, benché non si possa comunque parlare dell'Italia come di uno Stato federale, il potenziamento del ruolo delle regioni avvenuto con la riforma del titolo V troverebbe una compiuta realizzazione proprio attraverso la regionalizzazione di uno dei due rami del parlamento.

Ad onor del vero, lo stesso legislatore di riforma era ben consapevole di ciò. Nella legge costituzionale n. 3/2001 si era, infatti, inserito all'art.11 quella che da alcuni è stata definita la «promessa» di un futuro riassetto del parlamento, prevedendo che «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica» avrebbero potuto prevedere la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Tale norma, oltre ad evidenziare che il legislatore fosse consapevole della necessità di rivedere quella parte della Costituzione, poteva essere letta anche come un impegno che il legislatore costituzionale prendeva con se stesso.

Tuttavia, l'incertezza sul grado di vincolatività che quell'impegno poteva assumere ha comunque contribuito a far sì che ad oggi non si sia riusciti ad intervenire sul sistema bicamerale.

Non sono state, infatti, predisposte strutture volte a garantire un dialogo e un raccordo adeguato tra i vari soggetti istituzionali che ai sensi dell'art.114, comma I, Cost. concorrono tutti in egual misura a comporre la Repubblica. Precisamente, non si è provveduto ad istituire la Commissione integrata prevista dal già citato art. 11 della l.cost. n. 3 del 2001 che, avrebbe dovuto “far entrare” per la prima

volta in Parlamento regioni ed enti locali (almeno sino alla riforma del bicameralismo).

Sul punto, è d'uopo osservare che la mancata attuazione dell'art. 11 ha rappresentato la perdita di un'occasione importante, dal momento che avrebbe rappresentato un utile banco di prova per la futura modifica della struttura del parlamento italiano e avrebbe consentito di scongiurare o comunque di superare molti dei problemi verificatisi dopo la riforma del titolo V e ascrivibili proprio all'assenza di una sede idonea a garantire l'adozione di scelte concertate tra Stato e Regioni.

La conseguenza è stata che ha acquistato centralità l'unico sistema che in qualche modo offriva ed offre una sede di confronto tra i vari livelli di governo ovvero il sistema delle conferenze.

Si analizzerà quindi nel quarto capitolo il sistema delle conferenze, osservando come, sebbene abbia assunto un ruolo crescente nei processi decisionali, non è stato tuttavia in grado di assicurare un'adeguata partecipazione dei territori, in generale, e delle regioni, in particolare, al procedimento legislativo centrale.

A parere di chi scrive non è condivisibile, infatti, quell'orientamento dottrinario in base al quale la Camera delle regioni rappresenterebbe un modello recessivo inadatto a funzionare da "canale" di rappresentanza territoriale, mentre il sistema delle conferenze sarebbe di per sè solo sufficiente a svolgere tale funzione, se adeguatamente costituzionalizzato.

Invero, si avrà modo di dimostrare che il sistema delle conferenze non è assolutamente in grado di realizzare quella coabitazione che solo una Camera territoriale può attuare, perché dal punto di vista della rappresentanza istituzionale il sistema delle conferenze esprime una forma debole di rappresentanza, peraltro completamente sbilanciata in favore degli esecutivi. Sicchè si può senz'altro dire che da sole esse non sono in grado di surrogare le funzioni proprie di una Camera di rappresentanza territoriale.

Non v'è chi non veda infatti che, per offrire un canale di rappresentanza ai territori, è necessario riformare l'attuale assetto bicamerale sì da inserire regioni ed enti

locali nei processi decisionali parlamentari, essendo a tal fine del tutto insufficiente ed inadeguato il canale di raccordo intergovernativo offerto dalle conferenze.

In questo quadro, dai confini e dagli approdi ancora incerti, è indubbio che la riforma del Senato appare, dunque, come il tassello mancante della riforma del Titolo V, nonché il tassello mancante del nuovo punto di equilibrio che il nascente federalismo (o, se preferiamo, neoregionalismo) italiano sta cercando, con fatica, di determinare tra forma di Stato e forma di governo.

La consapevolezza di questa funzione (e di questa collocazione) di una riforma del Senato in chiave territoriale non sembra, peraltro, percepita in misura adeguata dai più recenti progetti di riforma.

Il discorso vale, in primo luogo, per la riforma costituzionale varata nell'autunno del 2005 (e bocciata dal referendum popolare del giugno del 2006) e, in secondo luogo, per il disegno di legge di riforma costituzionale c.d. "Renzi-Boschi", bocciata dal referendum popolare nel 2016.

In disparte ogni considerazione in merito al dibattito costituzionale sui progetti di riforma, non v'è chi non veda come le mancate revisioni costituzionali abbiano bloccato il tentativo di imporre una riforma in senso centripeto del regionalismo italiano, il quale sembra vivere una situazione di attesa, una sorta di leopardiana "quiete dopo la tempesta".

Una così serrata sequela di riforme costituzionali, aventi ad oggetto il medesimo tema del rapporto fra stato, regioni e autonomie territoriali, dipanatesi in un arco temporale relativamente breve, sono indice evidente dell'esistenza di una crisi che affligge il nostro Stato regionale e che tanto il legislatore costituzionale, con rimedi radicali, quanto il legislatore ordinario, con rimedi tampone, hanno più volte cercato di "curare", senza tuttavia trovare quel rimedio definitivo che permettesse la "guarigione del paziente".

Analoghe considerazioni valgono per il sistema bicamerale. Gli esiti delle consultazioni referendarie del 2006 e 2016 hanno agito implicitamente come disincentivi alla produzione di una riforma costituzionale organica, e al contrario hanno stimolato una riflessione in merito al metodo con cui avviare una nuova

stagione di riforme.

Corrisponde al sentire comune della XVIII Legislatura infatti l'opportunità di procedere con interventi limitati, puntuali e omogenei e di abbandonare invece l'aspirazione ad una complessiva riforma della seconda parte della carta costituzionale. Se tutti i precedenti progetti di revisione possono essere inquadrati in un'opera riformatrice a carattere globale che punta a rivedere il bicameralismo ed il ruolo del Senato, ma soprattutto la forma di governo e la forma di Stato, la XVIII Legislatura è stata invece inaugurata con la presentazione della proposta di revisione costituzionale relativa alla modifica del numero dei parlamentari che si discosta dai tentativi dei predecessori proprio per costituire un intervento mirato ed omogeneo, prevedendo la riduzione del numero dei deputati da 630 a 400 e dei senatori da 315 a 200.

Si analizzeranno allora le ragioni sottese alla riduzione dei parlamentari. Secondo i promotori della riforma, meno parlamentari significherebbe una maggiore efficienza del Parlamento, un'opportunità di allineamento dell'Italia rispetto ai numeri delle assemblee elettive degli altri ordinamenti europei ed infine una forma di risparmio di spesa pubblica. Si tratta di propositi ambiziosi e con ogni probabilità non di facile raggiungimento.

Quello che si cercherà di sviluppare sarà allora proprio una riflessione in merito a questo punto, ossia come può una riforma talmente limitata perseguire obiettivi di una simile entità e allo stesso tempo non stravolgere gli equilibri costituzionali ed istituzionali. La riduzione di deputati e senatori ha certamente i requisiti formali per poter essere qualificata come una riforma puntuale, ma ciò su cui occorre interrogarsi è la natura e l'estensione delle sue conseguenze sull'ordinamento.

Gli effetti della riforma sul numero dei parlamentari non investe infatti la sola composizione del Parlamento ma anche il sistema elettorale, il sistema politico, la rappresentanza e l'organizzazione ed il funzionamento delle camere.

Si analizzeranno allora nel quinto capitolo le nuove prospettive del bicameralismo italiano, desumibili dall'approvazione della l. cost. 1/2020 sul "taglio" dei parlamentari e dai possibili profili di intersezione tra i successivi progetti di

riforma costituzionale che, come si vedrà nel corso dell'elaborato, sono in grado di fornirci il disegno riformista in cui occorre contestualizzare l'emendamento costituzionale approvato.

Se tuttavia si sperava che tali riforme potessero essere approvate in un breve arco temporale, così non è stato, complice il particolarissimo momento della vita istituzionale del Paese in cui interviene la nuova stagione delle riforme: quello della grave emergenza sanitaria internazionale causata dal virus Covid-19, che ha comportato l'adozione di una combinazione di atti normativi e amministrativi limitativi della libertà di circolazione e della libertà d'iniziativa economica che costituisce un *unicum* nell'esperienza repubblicana. La gestione della pandemia e le esigenze connesse all'elaborazione e all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza hanno infatti determinato notevoli rallentamenti nell'*iter* di approvazione delle riforme.

Si rifletterà dunque sulle conseguenze che potranno scaturire dalla riduzione dei parlamentari e sulle misure che il legislatore dovrà considerare alla luce del mutato quadro costituzionale.

Capitolo I

Territorio e rappresentanza

1. Rappresentanza politica, rappresentanza territoriale e pluralismo politico

Pluralismo e unità politica: “il problema costituzionale del XX secolo”¹. La dicotomia tra gli effetti del pluralismo e le ragioni dell'unità è efficacemente espressa dalla sfasatura semantica subita dal concetto di rappresentanza politica². Esso, infatti, si suole scindere in “rappresentanza” e “rappresentazione”: la prima intesa come figura della molteplicità che indica la rappresentanza di interessi settoriali; la seconda intesa come figura dell'unità che riflette l'interesse generale. Detto altrimenti, l'uno e il molteplice. Tale distinzione concettuale è colta in maniera significativa dalla dottrina tedesca che, al fine di garantire che i molteplici volti della *Vertretung* possano trovare una sintesi e divenire *Repräsentation*³, ha elaborato diverse teorie, ora ricorrendo alla figura di un capo carismatico⁴, ora affermando la centralità del Parlamento⁵ o dei partiti⁶, ora definendo la teoria

¹ ZAGREBELSKY G., *La sovranità e la rappresentanza politica*, in Aa. Vv., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, pp. 90 ss.

² Sul tema della rappresentanza politica la bibliografia è, notoriamente, pressoché sconfinata. *Ex plurimis*, DUSO G., *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano; HOFMANN H., *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Milano, 2007; FISICHELLA D. (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, 1983; BIONDI F., N. ZANON (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001; CARLASSARE L., *La rappresentanza politica: un concetto complesso*, Torino, 2002; CEDRONI L., *La rappresentanza politica. Teorie e modelli*, Milano, 2004.

³ Per la differenza fra i due termini, che si coglie meglio nella lingua tedesca SCALONE A., *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, 1996; PITRUZZELLA G., *Verso una democrazia maggioritaria; ambiguità e limiti dell'ingegneria costituzionale in Italia*, in DI LEO R., PITRUZZELLA G. (a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, Bologna, 1993, pp. 323 ss.

⁴ Sul monismo decisionale di Schmitt quale soluzione in grado di ripristinare l'unità politica infranta: DUSO G., *La politica oltre lo Stato: Carl Schmitt*, Venezia, 1981; PORTINARO P.P., *La crisi dello ius publicum europaeum. Saggio su Carl Schmitt*, Milano, 1982.

⁵ La teoria che rinviene nelle Assemblies Parlamentari la sede di espressione della volontà generale risale alla Rivoluzione Francese è espressa da Kelsen H. in BARBERA A., *Rappresentanza e istituti di democrazie diretta nell'eredità della rivoluzione francese*, in *Politica del diritto*, 1989, pp. 543 ss.; COTTA M., *Parlamenti e rappresentanza*, in PASQUINO G. (a cura di), *Manuale di scienza della politica*, Bologna, 1986, pp. 281 ss.

⁶ La teoria che rinviene nei partiti la sede di produzione dell'unità politica si attribuisce a Leibholz G., secondo cui senza i partiti, il popolo, «non sarebbe in grado di esercitare un influsso sulle vicende statuali e di realizzare se stesso come unità che agisce nella sfera politica» ma «vagherebbe qua e là impotente e politicamente disordinato, come una massa amorfa». Così si legge in LEIBHOLZ H.,

dell'integrazione⁷ ora rilanciando una soluzione corporativa⁸ volta a rispecchiare *in toto* i mille volti del pluralismo.

Ebbene, è proprio all'interno di tale dialettica molteplicità-unità che si inserisce il tema della rappresentanza territoriale.

Si tratta, come vedremo, di un dibattito relativamente recente, di cui i grandi teorici della rappresentanza trattarono solo in via marginale, concentrandosi maggiormente sulla riconduzione ad unità di classi sociali, gruppi professionali, gruppi economici e partiti.

Al fine di elaborare un concetto di rappresentanza politica come strumento di unità, infatti, in un primo momento si è cercato di accomunare in un *unicum* indifferenziato ogni forma di rappresentanza che esprimesse elementi di settorialità, ivi compresa quella territoriale, considerata come di tipo corporativo.

A corroborare l'ostracismo della rappresentanza territoriale dai luoghi di produzione dell'interesse generale era anche la concezione statualista, in forza della quale la formazione della volontà generale doveva avvenire nelle istituzioni sovrane, mentre alle Regioni dovevano essere riservate mere funzioni esecutive. Gli organi territoriali venivano così concepiti, secondo la nota metafora del corpo

L'essenza della rappresentazione (1928), in LEIBHOLZ G., *La rappresentanza nella democrazia (1973)*, Milano, 1989, pp. 387 ss.

⁷ Per ricostituire l'unità statale, Smend R. elabora il concetto di integrazione, realtà pregiuridica che si forma dalla comunione di sentimenti e di valori che tiene uniti i membri di una collettività. Secondo l'autore, la conservazione dell'unità postula l'integrazione su tre diversi fronti: personale, mediante la figura del Monarca o del Capo dello Stato; funzionale, mediante i procedimenti di formazione della volontà statale che contribuiscono a creare un sentimento comune; materiale, mediante l'utilizzo di simboli di unità. Solo qualora la forma di stato presenti tutte e tre le forme di integrazione, è possibile raggiungere un sentimento di unità. È con Smend che per la prima volta, al di fuori delle teorie corporative, trova riconoscimento la rappresentanza territoriale e che si guarda ad essa come possibile strumento di unità politica piuttosto che come elemento contrappositivo dell'interesse generale. Cfr. GOZZI G., *La crisi della dottrina dello Stato nell'età di Weimar*, in GOZZI G., SCHIERA P. (a cura di), *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la prima guerra mondiale*, Bologna, 1987, p. 176.

⁸ L'ottica organicistica e corporativa è assunta da Triepel H., secondo cui l'articolazione del popolo in forze collettive faceva sì che i loro membri fossero in grado di esprimere omogeneità ed eguaglianza di interessi; condizione necessaria per convertire la massa passiva in una «entità viva dentro la pluralità» in RUGGIU I., *Contro la camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, p. 20.

e delle membra,⁹ come bracci amministrativi dello Stato, di cui esso si avvaleva per assolvere funzioni meramente attuative.

Si può allora osservare come rappresentanza politica e rappresentanza territoriale per lungo tempo non abbiano funzionato in modo osmotico e complementare, ma in maniera contrappositiva. Difatti, se la rappresentanza territoriale veniva interpretata secondo un'accezione civilistica come fedele riproduzione di interessi settoriali, la rappresentanza politica, viceversa, veniva intesa come strumento di riduzione della pluralità sociale nell'unità d'azione dello Stato.

Si prospettava, dunque, un duplice e contraddittorio scenario per il futuro delle autonomie territoriali, potendo divenire o organi del tutto estranei ai luoghi di produzione dell'interesse generale o al più organi meramente attuativi della volontà generale.

Non è un caso che a seguito del passaggio dallo Stato liberale a quello di democrazia pluralista, diversi studiosi sostennero che l'importanza del territorio stesse venendo definitivamente meno sotto le influenze dei cambiamenti sociali ed economici: la modernizzazione, il crescente individualismo e l'universalismo dei valori favorivano una visione del territorio come realtà recessiva. Ma non solo. Il diffondersi dei grandi partiti di massa come luoghi di sintesi politica e canalizzazione dell'interesse generale che, raggruppando il popolo "trasversalmente" secondo idee e aspirazioni universali, prescindevano da localizzazioni geografiche corroborava una concezione del territorio come retaggio tradizionale destinato a non sopravvivere ai cambiamenti. In questo contesto pluralismo e unità politica sembravano allora aver perso il loro carattere conflittuale e divenire, non più un ossimoro, ma un'endiadi per le democrazie moderne, inducendo addirittura alcuni studiosi a profetizzare "la fine del territorio"¹⁰.

⁹ ZANOBINI G., *Caratteri particolari dell'autonomia*, in Aa.Vv., *Studi di diritto pubblico in onore di O.Raneletti*, Padova, 1931, vol. II, pp. 391 ss.

¹⁰ Tra questi, DURKEIM E., *La divisione del lavoro sociale* (1933), Milano, 1962, pp. 187 ss., secondo cui il criterio territoriale avrebbe ceduto il passo ad una divisione della società basata sul principio del lavoro.

Ma, come è noto, le cose non andarono così.

Sul finire del XIX secolo, lo Stato dei partiti e il compromesso interpartitico non sembravano più costituire l'essenza del costituzionalismo democratico-pluralista¹¹.

L'inverarsi della democrazia pluralista, l'introduzione del suffragio universale e il diffondersi dei partiti di massa provocarono una inevitabile frammentazione della rappresentanza, e gli organi eletti, il cui mandato era finalizzato al perseguimento dell'interesse generale e non degli elettori, non riuscivano più ad essere rappresentativi.

Fu quindi proprio la democrazia pluralista e i plurimi ed articolati interessi di cui era portatrice ad esigere fasi di decentramento per la loro concreta realizzazione.

Ecco che lo stato dell'arte muta: entra in crisi il concetto di rappresentanza politica e si consolida, invece, il concetto di rappresentanza territoriale.

Siamo alla fine del XX secolo, l'approccio "aspaziale" cede il passo ad un approccio "spaziale" e si assiste così ad un imponente "ritorno del territorio", che non poteva non avere un riflesso sullo Stato costituzionale, prospettando un radicale riassetto delle strutture rappresentative.

2. La ricerca dell'unità politica nel dibattito sulla struttura del Parlamento

Le diverse risposte alla ricerca di un equilibrio tra unità politica e pluralismo territoriale si scontrarono nel nostro ordinamento in sede di Assemblea costituente al momento di individuare la configurazione del Parlamento.

Come si avrà modo di esaminare meglio nel prosieguo del presente lavoro, tre erano le tesi principali che si contendevano il campo nel pensiero giuridico dei costituenti.

Secondo una prima tesi, sostenuta dal partito comunista, gli unici soggetti idonei a produrre integrazione politica erano i partiti e il Parlamento. Rifiutando quindi qualsivoglia forma di rappresentanza frazionale, ivi compresa quella territoriale,

¹¹ Cfr CIAURRO L., *Nota introduttiva. La componente plebiscitaria nei sistemi rappresentativi: la visione giuspubblicistica di Ernst Fraenkel*, in FRAENKEL E., *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* (1958), Torino, 1994, pp. 1 ss.

mostravano il proprio *favor* nei confronti di una struttura parlamentare monocamerale o al più di «una Camera alta non troppo diversa da quella dei deputati per fisionomia e composizione politica»¹².

Diversamente, prendendo le mosse dall'inidoneità dei partiti ad assorbire i plurimi interessi presenti nella società, una seconda tesi sostenuta dal partito democratico individuava nelle categorie e nei territori i mezzi di integrazione politica. In ragione dell'eterogeneità del pluralismo, si ravvisava infatti l'esigenza di istituzionalizzare le rappresentanze di categorie e/o dei territori mediante la configurazione di una seconda camera parlamentare.

In una posizione intermedia rispetto alle predette tesi si poneva la posizione di coloro che cercavano di superare il dilemma relativo alla creazione di una o più camere attraverso l'istituzione di formule di consultazione¹³ con le rappresentanze di interessi, la cui presenza andava attenuata, ma non del tutto eliminata dalle dialettiche decisionali. In questo senso si cercava di offrire una soluzione al problema del pluralismo all'esterno del Parlamento, salvando l'opzione favorevole all'istituzione di una sola camera espressione della volontà generale, ma dando al contempo riconoscimento istituzionale agli interessi settoriali.

Ebbene, tra le tre impostazioni così brevemente riassunte, l'Assemblea Costituente scelse la centralità del Parlamento quale unico luogo di sintesi politica. I tentativi di inclusione delle rappresentanze di categoria e delle rappresentanze territoriali nel circuito parlamentare non trovarono invece terreno fertile nelle battute finali dell'Assemblea costituente.

Siffatte forme di rappresentanza furono così costrette ad assumere un andamento informale, cercando di insinuarsi in un primo momento nelle dinamiche della

¹² AIMO P., *Bicameralismo e Regioni. La camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, 1977, pp. 114 ss.

¹³ Tale posizione sosteneva la necessità di prefigurare, in alternativa ad una seconda camera, organi consultivi, composti dai rappresentanti dei gruppi economici e sociali, da porre accanto ad un'unica camera rappresentativa.

rappresentanza partitica per poi, con l'esplosione della *governance*, esprimersi in procedure di concertazione al di fuori di qualunque circuito istituzionale ufficiale.

Si può osservare allora come, sebbene non sia revocabile in dubbio che la creazione delle stesse Regioni abbia rappresentato una conquista, tuttavia ad esse si è guardato più in un'ottica di garanzie per le minoranze politiche che con una reale intenzione di introdurre logiche territoriali nelle decisioni. Non è un caso che la Carta Costituzionale del 1948, pur riconoscendo le autonomie, ha lasciato intatta la strutturazione della rappresentanza al centro, vincolandola esclusivamente al circuito partitico-parlamentare. Si dovrà attendere infatti il 1983, con l'istituzione della Conferenza Stato-Regioni, per assistere - seppur parzialmente - all'immissione degli interessi territoriali nelle dinamiche decisioni centrali.

Anche per l'Assemblea costituente, quindi, il tempo dei territori è lontano, tuttavia l'assetto regionalista prefigurato dalla Carta costituzionale del 1948, sia pure impregnato delle richiamate visioni della Regione-politica, ha senz'altro gettato le basi per un avvicinamento.

Si può allora ancora una volta constatare come il momento territoriale vada di pari passo con l'evoluzione e il declino dello stato sociale, legato nel '900 alla divisione della società in classi. Se infatti è vero che per lungo tempo il sistema ha ruotato attorno a solidi meccanismi di unità politica incentrati sul ruolo del Parlamento, a partire dagli anni '80, con il ritorno delle teorie neocorporative, si assiste ad un rimescolamento dei circuiti di mediazione dell'unità politica. Si ripropone così il problema di come salvare il sistema rappresentativo fino ad allora conosciuto o, viceversa, come integrarlo con altri tipi di rappresentanza.

È in tali scenari che la questione territoriale, a lungo dormiente sotto le ceneri di quello che sembrava un fuoco ormai spento, si riaccende con piena forza. Il tempo dei territori è arrivato.

3. L'emersione degli interessi territoriali nei circuiti rappresentativi nazionali

Il grande dilemma del costituzionalismo moderno – *id est*, la riduzione della pluralità in unità - si arricchiva così di nuove implicazioni: al pluralismo sociale e culturale si affiancava il pluralismo territoriale e, conseguentemente, alle richieste delle organizzazioni sociali si affiancavano le istanze di regioni ed enti locali, che rivendicavano l'istituzionalizzazione dei loro interessi e la partecipazione alle decisioni centrali.

Gli interessi territoriali assumevano così un carattere confligente e competitivo allorchè ogni territorio, espressione di interessi propri e potenzialmente differenti rispetto a quelli degli altri territori o dello stesso Stato¹⁴, contribuiva alla frammentazione degli ordinamenti giuridici. Il che dava vita a processi di *multilevel constitutionalism*, i quali tendevano a dar vita ad un sistema integrato di autonomie, cioè un sistema istituzionale a più livelli, costituito da una pluralità di ordinamenti giuridici che interagivano reciprocamente.

Diverse sono le ragioni che possono essere addotte a sostegno della progressiva rilevanza del territorio nell'assetto istituzionale.

Anzitutto, i fenomeni della globalizzazione¹⁵ e dell'integrazione comunitaria¹⁶, i quali hanno senz'altro imposto il riordino delle strutture statali. A fronte della maggiore complessità dei processi decisionali si assisteva, infatti, alla progressiva erosione della sovranità dello Stato¹⁷ che, pur non potendo essere letta come

¹⁴ Il carattere confligente e competitivo assunto dagli interessi territoriali è ben analizzato da CIARLO P., *Il territorio immaginario*, in *Le Regioni*, 1995, pp. 686 ss.; Id., *Funzione legislativa ed anarcofederalismo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, pp. 643 ss.

¹⁵ Cfr. FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000; Id., *Mercati e globalizzazione. Gli incerti cammini del diritto*, in *Politica del diritto*, 1998, pp. 410 ss.

¹⁶ Metafora delle mutazioni del costituzionalismo statale alla luce del processo di integrazione europea è la costituzione reticolare, promossa dalla dottrina - meglio nota come *multilevel constitutionalism* - per teorizzare l'esistenza di una costituzione che si realizza nella comunicazione e interrelazione delle Costituzioni nazionali e dei Trattati. Sottesa a tale modello teorico vi è una concezione post-moderna dello Stato che postula il superamento della tradizionale concezione monistica della sovranità. Cfr. PINNA P., *La costituzione e la giustizia costituzionale*, Torino, 1999, pp. 97 ss.; ZAGREBELSKY G., *Corti costituzionali e diritti universali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2006, p. 310; PERNICE I., MAYER F., *La Costituzione integrata dell'Europa*, in ZAGREBELSKY G. (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, 2003, pp. 43 ss.

¹⁷ L'incapacità dell'apparato politico statale di rispondere all'incremento delle domande sociali è ben rilevata in BARCELLONA P., *Il declino dello stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto*

preludio della sua scomparsa definitiva, determinava una significativa ridistribuzione del potere politico a vantaggio, non solo delle organizzazioni sovranazionali, ma anche degli enti territoriali. Lungo la medesima direttrice conduceva la *multi-level governance*¹⁸ che, sorta per facilitare la gestione dei fondi strutturali stanziati per le politiche di coesione dopo l'Atto Unico Europeo del 1986, si è presto estesa ad altri settori, coinvolgendo la maggior parte delle politiche comunitarie. Ineluttabile conseguenza è il ribaltamento della visione classica dello Stato: i livelli di governo sovranazionali non rappresentano più i luoghi di concentrazione del potere di scelta e cedono il passo ai livelli di governo intermedi¹⁹ ove le decisioni scaturiscono da una cooperazione paritaria.

Ulteriore fondamentale ragione che altera gli assetti rappresentativi tradizionali è la crisi, più o meno diffusa, della democrazia dei partiti, i quali cessano di svolgere il ruolo di organizzazione attiva delle masse²⁰. Dinanzi alla crisi delle ideologie, alla scomparsa di ogni fisionomia di classe sociale²¹ e alla frammentazione della società, i partiti sembravano infatti essere caduti in una sorta di “trappola della rappresentatività”²², in un circolo vizioso in cui più si attivavano per soddisfare interessi di settore, più sorgevano nuove istanze e meno apparivano idonei a rappresentare l'interesse generale. Al contrario, essi venivano qualificati partiti

moderno, Bari, 1998. Sul tramonto dello Stato nazione, *ex plurimis*: CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002.

¹⁸ Come è noto, il termine è stato coniato da Gary Marks per spiegare il funzionamento della politica di coesione come un sistema di continua negoziazione tra diversi governi collegati a vari territori: “sovranazionali, nazionali, regionali e locali”. Per un'analisi sugli sviluppi di tale teoria BOBBIO L., *Governance multilivello e democrazia*, in *La rivista delle politiche sociali*, 2005, pp. 51 ss.; PIATTONI S., *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2005, pp. 417 ss.; PAJNO S., *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, Torino, 2001, pp. 226-289 ss.

¹⁹ In campo economico il fenomeno è reso bene dalla cd. “glocalizzazione”, neologismo coniato dal sociologo Zygmunt Barman con riferimento a quel comportamento economico teso a inserire le tipicità della globalizzazione all'interno di una realtà locale al fine di garantire il rispetto del territorio.

²⁰ Il fallimento della rappresentanza partitica era stata già denunciata negli anni '50 da MORTATI C., *La seconda camera*, in *Cronache sociali*, 9, 1947, p. 482 che rilevava quale fattore di crisi del sistema la tendenza dei partiti all'astrattismo e al dogmatismo, in forza della quale si marcava sempre più il distacco rispetto alla grande massa del corpo elettorale con conseguente difficoltà a svolgere la funzione mediatrice.

²¹ Sulla crisi del concetto di classe sociale nella società italiana LEPRE A., *Storia della prima repubblica. L'Italia da 1943 al 1998*, Bologna, 1999, pp. 306 ss.

²² CIAURRO L., *op. cit.*, pp. 7-8.

“pigliatutto”²³, volti ad attrarre il consenso del massimo numero di elettori e a conquistare una fiducia generale, transcendendo gli interessi di gruppo e il programma partitico²⁴; talvolta anche detti “partiti di plastica”²⁵ perché privi di solide radici territoriali e fondati su un'aggregazione estemporanea. Così, al progressivo arretramento delle logiche partitiche non poteva che corrispondere in maniera direttamente proporzionale il consolidarsi della rappresentanza territoriale, la quale si affrancava dal ruolo che le era stato a lungo attribuito, quale spazio per le opposizioni. Ma non solo. Ad acclarare la debolezza dei partiti furono *a fortiori* le degenerazioni partitocratiche e la gestione clientelare del potere, segno ineludibile della loro sopravvenuta incapacità di perseguire interessi generali. Si pensi a tal proposito alle note vicende italiane di “tangentopoli” che hanno ulteriormente evidenziato la sistematica corruzione della classe politica²⁶.

Così, alla stregua di quanto detto sinora, può dirsi che la globalizzazione, la *governance* multilivello e la crisi dei partiti rappresentano i principali fattori sottesi all'incalzante ritorno del territorio, che pongono indubbiamente in discussione alcuni postulati tradizionali del costituzionalismo, specie con riferimento alle istituzioni del territorialismo.

Allorquando i territori rivendicano l'accesso ai circuiti rappresentativi centrali, il *punctum dolens* della questione è l'individuazione di modalità di partecipazione idonee a garantire tale accesso senza compromettere la produzione di sintesi politica, ma anzi favorendone la realizzazione.

I risvolti costituzionali di tale ritorno sono, come vedremo, molteplici, ma quello che resta di più difficile risoluzione è proprio la scelta di una sede istituzionale di

²³ L'espressione è di KIRCHEIMER O., *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in SIVINI G. (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, 1971, pp. 177 ss.

²⁴ Sulla trasformazione dei partiti in entità volte esclusivamente alla conquista del potere politico in un sistema di governo «spartitorio», AMATO G., *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976; PASQUINO G., *Degenerazioni dei partiti e riforma istituzionale*, Bari, 1982; MASSARI O., *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2004.

²⁵ Secondo l'espressione data da E. Galli Della Loggia, citato in RUGGIU I., *op. cit.*, p. 55., con riferimento al partito politico di Forza Italia fondato da Silvio Berlusconi nel 1994.

²⁶ Per un approfondimento sulla corruzione del sistema partitico in Italia DELLA PORTA D., *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, 1992.

rappresentanza dei territori che sia in grado di ricomporre l'interesse generale in un contesto in cui, attesa la sostanziale parità istituzionale dei livelli di governo, sembra sfumare la possibilità di trovare un soggetto capace di incarnarlo e, conseguentemente, rappresentarlo.

Sicché appare opportuno esaminare le tensioni che l'interesse generale sta subendo e le relative conseguenze sui tradizionali circuiti rappresentativi preposti alla sua formazione.

4. Segue. Pluralismo territoriale e democrazia

Il territorio, ed il suo ruolo all'interno della vita di una comunità politica, rappresenta da sempre uno degli aspetti più complessi del costituzionalismo contemporaneo.²⁷

In questo contesto, tra i diversi profili di interesse, emerge il problema della rappresentanza dei territori all'interno dell'assetto istituzionale politico.

Anche la rappresentanza di quel pluralismo è infatti strettamente connessa alla realizzazione di un sistema compiutamente democratico. Se in generale democrazia vuol dire in primo luogo partecipazione e inclusione, solo la presenza di tutte le voci plurali e diversificate di un Paese all'interno della sede della rappresentanza, consente di realizzare una democrazia compiuta e matura. Senza riconoscimento del pluralismo, in altri termini, non c'è vera democrazia. Esso rappresenta, infatti, un elemento costitutivo, potremmo dire quasi ontologico, della stessa. Non a caso la democrazia ha spesso sacrificato valori come l'efficienza e la stabilità sull'altare del pluralismo e del compromesso. Basti pensare come l'idea di «democrazia decidente» si sia affermata con molta più lentezza rispetto a quella di «democrazia compromissoria».

L'espressione Stato democratico pluralista è diventato così quasi un pleonaso: la democrazia o è pluralista o non è. E ciò vale per ogni forma di pluralismo, ivi compresa quella territoriale.

²⁷ In generale sul potenziale conflitto tra interessi generali e interessi regionali in Italia, BARBERA A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973.

Eppure, parte della dottrina ha da tempo evidenziato come il pluralismo territoriale possa divenire un fattore di destabilizzazione per la democrazia²⁸, soprattutto laddove manchino adeguati luoghi di mediazione. In tali contesti le dinamiche democratiche si configurano come un coacervo di interessi che esercitano forti pressioni nei confronti del potere politico al fine di ottenere riconoscimento e attenzione, portando con sé il rischio di imporre logiche particolaristiche, senza alcuna selezione o mediazione in funzione di un superiore interesse generale. A tal proposito viene in rilievo il nuovo concetto di rappresentanza “funzionale”²⁹, modalità decisionale coniata nell'ambito della governance che si concretizza nella diretta proiezione di tutti gli interessi nelle sedi decisionali, senza alcuna mediazione da parte dei partiti o dei parlamenti.

La trasformazione delle procedure decisionali nelle democrazie contemporanee induce, tuttavia, a svolgere talune riflessioni: se è vero che in democrazia “*ad un massimo di espressione dei canali della domanda sociale e delle libertà corrisponde un massimo di articolazione delle sedi decisionali*”³⁰ è altrettanto vero che da tali sedi dovrebbe emergere un compromesso valido per l'intera collettività. Ergo, tra i valori senza i quali la democrazia non è pensabile, sembra dunque necessario annoverare il pluralismo (territoriale), ma anche il perseguimento dell'interesse generale³¹.

Ed è proprio nel momento in cui si avverte l'esigenza di recuperare tale categoria, dopo la crisi di mediazione dei Parlamenti e dei partiti, trasformati in strumenti di rappresentanza di interessi settoriali, che ci si accorge che i mutamenti nel frattempo intervenuti nell'ordinamento la rendono sempre più evanescente.

I processi di federalizzazione degli Stati, e soprattutto il diffondersi della governance multilivello hanno portato alla creazione di un sistema in cui la qualificazione dell'interesse generale è sempre più relativa, determinando una vera

²⁸ In merito ai profili contrappositivi tra pluralismo e democrazia, PALOMBELLA G., *Costituzione e sovranità*, Bari, 1997, pp. 109 ss.

²⁹ Con tale espressione si fa riferimento a quelle formule decisionali che si traducono nel coinvolgimento di tutti i soggetti i cui interessi sono toccati dalla decisione politica.

³⁰ CIARLO P., *Dinamiche della democrazia e logiche dei valori in Diritto pubblico*, 1995, pp. 130 ss.

³¹ *Ibidem*, pp. 141 ss.

e propria crisi ontologica del concetto. Basti pensare a tal proposito come una stessa decisione possa essere percepita in modo antitetico a seconda del livello di governo di riferimento.³² Ciò appare di lapalissiana evidenza ove si prenda in considerazione il cd. approccio «transcalare», nato tra i geografi e utilizzato dai teorici della governance multilivello, in base al quale “*uno stesso problema viene osservato contemporaneamente su scale geografiche diverse e viene affrontato combinando i punti di vista che scaturiscono dalle diverse osservazioni*”³³. Ciò che accade, tuttavia, nel contesto attuale è che, a causa di un'enorme divergenza tra la scala di osservazione nazionale e quella locale, i diversi livelli di governo sostengono ragioni diverse in nome di un interesse generale che, proprio in quanto evocato da parti contrapposte, diviene sempre più sfumato e relativo.

Prima dello stato delle autonomie o della *governance* multilivello, non si sarebbe potuto adoperare tale approccio, in quanto, ad onta della presenza di posizioni conflittuali su una determinata scelta politica, avrebbe sempre prevalso la decisione dello Stato o degli organi titolari di sovranità.

Ma i tempi sono cambiati. Da un lato l'effettività, con le sue procedure ispirate alla *governance*, ha aumentato gli interessi da sottoporre a confronto, dall'altro le stesse Costituzioni hanno ridimensionato il ruolo dello Stato nella selezione dell'interesse generale. Ne è un esempio paradigmatico la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione italiana che, con l'eliminazione di ogni riferimento all'interesse nazionale quale limite della legislazione regionale, ha dimostrato l'incrinarsi dello Stato quale soggetto preposto alla cura dello stesso³⁴, essendo venuta meno la

³² Esempio concreto di tale fenomeno in Italia è la questione della costruzione della linea ad alta velocità Torino-Lione, guardata con favore a livello comunitario e nazionale in quanto considerata essenziale per lo sviluppo dei trasporti ma guardata con sfavore a livello locale dai comitati NO-TAV.

³³ Tale approccio è richiamato quale strumento che consente di tenere conto simultaneamente dei diversi punti di vista in modo transcalare da BOBBIO L., *Governance multilivello e democrazia*, op. cit., p. 58. Con riferimento alla costruzione della linea ad alta velocità, si osserva che «su scala europea essa si presenta come un corridoio capace di connettere rapidamente l'intero continente; su scala regionale o metropolitana appare come un'opportunità per rafforzare la competitività delle rispettive aree rispetto ad altre regioni o altre città del continente; su scala locale (in particolare per i territori che sono attraversati ma non serviti), rappresenta una servitù gravosa e ingiusta».

³⁴ A proposito dell'eliminazione del riferimento all'interesse nazionale nel nuovo titolo V cfr. BARBERA A., *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 1213 ss.; MANGIA I., *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, in *Giur. Cost.*, 2002, pp. 886 ss.

«supremazia dello Stato come tutore preventivo dell'unità dell'ordinamento giuridico»³⁵. La scomparsa dell'interesse nazionale dalla formulazione letterale del nuovo art. 117 Cost. ha rivoluzionato il ruolo degli enti territoriali, sottraendo la ripartizione per livelli di governo ad una logica di tipo gerarchico: *“non più enti disposti lungo una linea gerarchica, tale per cui all'ente generale era riconosciuto e riservato il potere-dovere di curare gli interessi generali, ma enti pari ordinati, tenuti a collaborare per tutto ciò che attiene agli interessi comuni, gli interessi della loro casa comune, la Repubblica”*³⁶.

E allora la domanda sorge spontanea: se si è attenuata la legittimazione dello Stato quale rappresentante del bene comune e si è affermata una sorta di pari-ordinazione fra tutti i livelli di governo, è ancora legittimo sostenere l'esistenza di un interesse generale? E in caso di affermazione positiva, come è possibile procedere alla sua qualificazione, nonché alla scelta del soggetto preposto alla sua cura e alla risoluzione dei conflitti che possono potenzialmente insorgere in ordine al sua individuazione? Sono questi gli interrogativi che impongono un ripensamento dei circuiti rappresentativi tradizionali ormai non più idonei a fornire loro risposta.

Si può osservare allora come la scomposizione dello Stato in una pluralità di livelli di governo, di carattere sovranazionale e subnazionale, porti con sé il relativismo della nozione di interesse generale, non più identificabile con l'interesse nazionale incarnato dai tradizionali circuiti rappresentativi parlamentari o partitici. Il che ha un risvolto positivo, in quanto le autonomie territoriali non sono più escluse aprioristicamente dalla dialettica politica in base all'erroneo presupposto della natura corporativa dei loro interessi.

L'approccio pluralista appare invero più conforme all'assetto delle democrazie contemporanee, sicché l'individuazione dell'interesse generale non va svolta a

³⁵ Cfr. Corte Cost, sent. num. 303/2003, «nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale=competenza statale, che nella prassi legislativa precedente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale».

³⁶ BIN R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1220.

priori ma soltanto *a posteriori*, a seguito della negoziazione paritaria tra i diversi livelli di governo che si scontrano nell'arena della mediazione al fine di cercare una sintesi compromissoria che faccia le veci dell'ormai evanescente interesse generale.

5. Interesse generale e culture politiche federali. Cenni.

Atteso che democrazia e pluralismo *simul stabunt simul cadent*, si può certamente ritenere che il perseguimento dell'interesse comune non possa avvenire mediante la riduzione del pluralismo. Il regime democratico postula, al contrario, il riconoscimento dell'esistenza di conflitti, sicchè l'esigenza irrinunciabile di un corretto bilanciamento dei poteri propende per soluzioni istituzionali che non nascondano tali conflitti, ma li rendano il più possibile visibili³⁷. Se da un lato quindi ridurre il particolarismo interno alla società non appare una strada auspicabile, dall'altro lato nemmeno le soluzioni della *governance* multilivello appaiono strade percorribili, in quanto eccessivamente destrutturate e nebulose. Possibile via d'uscita è allora l'immissione degli interessi nelle arene istituzionali tradizionali.

Il futuro della rappresentanza, categoria fondante lo stato democratico, sembra così amalgamarsi e integrarsi con le nuove istanze territoriali che derivano dall'ordinamento senza, tuttavia, prescindere dalla ricomposizione dell'interesse generale.

Detto altrimenti, nei contesti in cui si assiste al ritorno del territorio, la rappresentanza politica non può più fare a meno della rappresentanza territoriale. Nell'ambito di tali mutamenti si inserisce l'evoluzione in senso federale dello Stato, che favorisce – o ostacola secondo alcuni – il perseguimento e la ridefinizione dell'interesse generale, creando nuove istituzioni della sfera pubblica ove ricondurre a sintesi i molteplici interessi territoriali.

³⁷ DEFFENU A., *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006, p. 261

Secondo autorevole dottrina,³⁸ infatti, il federalismo costituisce la soluzione più democratica alla crisi dello Stato-nazione, nonché la configurazione ideale per società pluralistiche. Ad onor del vero, ciò dipende dalle culture politiche sottese e legittimanti le forme di stato di tipo federale, in quanto non tutte sono congeniali alla sintesi e alla mediazione degli interessi territoriali³⁹.

In Italia la cultura federale si esprime su più voci. Da un lato viene in rilievo un approccio economico-identitario⁴⁰, animato in parte da una percezione del territorio come centro di appartenenza dell'individuo⁴¹ e in parte dall'incapacità dei partiti di assorbire il pluralismo di interessi. Il che rende più difficile la mediazione degli interessi e la creazione di istituzioni rappresentative territoriali comuni. Da altro lato viene in rilievo un approccio tecnico-istituzionale⁴², che guarda al federalismo come migliore tecnica di governo per soddisfare esigenze democratiche in società sempre più complesse, ai fini di una maggiore efficienza e possibilità di controllo nella gestione delle politiche, che rende più agevole la mediazione degli interessi e la creazione di istituzioni cooperative comuni. È in tale prospettiva che si collocano le c.d. “riforme Bassanini” e la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione.

Tuttavia, se questi erano gli intenti, va osservato che a fronte di fenomeni di malgoverno e di inerzia legislativa delle Regioni si prende consapevolezza che il nuovo assetto federale non sempre riesce a soddisfare la tutela del bene comune e

³⁸ BALDI B., *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2003, p. 163

³⁹ RUGGIU I, *op. cit.*, pp. 74 ss.

⁴⁰ Tale approccio riflette una visione del territorio come centro di appartenenza dell'individuo e fulcro catalizzatore di interessi economici o di identità linguistica, religiosa, etnica e culturale. Esempi concreti sono il Belgio, il Canada con riferimento al Quebec, la Spagna con riferimento alla Catalogna e al Paese Basco.

⁴¹ Basti pensare all'approccio della Lega Nord, movimento federalista e indipendentista che, in virtù del legame con la terra padana, promuove quello che può essere definito «l'etno-nazionalismo», vale a dire il nazionalismo su base etnica, ovvero la concezione ideologico-politica secondo cui è l'etnicità a costituire il criterio fondante della nazione. Tale rappresentazione etnica del nazionalismo si fonda sui valori di identità, radici, tradizione, caratteri che fanno della Lega un fenomeno con forti richiami a forme di fondamentalismo culturale e identitario.

⁴² Tale cultura politica concepisce il territorio in ragione di finalità pratiche, di gestione più responsabile e controllabile del potere politico. È il caso della Germania, Regno Unito. Spagna rispetto alle altre Comunità Autonome, Canada rispetto alle altre province.

le Regioni rischiano di tornare ad essere percepite come gruppi di pressione dalle istanze più particolaristiche.

Ciò significa che il federalismo potrebbe anche rivelarsi un nemico per la democrazia nella misura in cui non sia in grado di sciogliere il nodo del pluralismo e porti ad esacerbare il conflitto tra territori.

Un ruolo fondamentale spetta allora agli enti territoriali: se si impegnano a mediare i loro interessi con quelli della collettività e non assumono il ruolo di meri gruppi di pressione la loro presenza è sicuramente benefica. Diversamente, è sempre maggiore il loro distacco dal perseguimento dell'interesse generale; rischio che aumenta in mancanza di luoghi e strumenti per razionalizzare la molteplicità degli interessi presenti in un contesto federale.

Si può ritenere quindi che, al di là della cultura politica sottesa al federalismo, le molteplici volontà territoriali necessitano di un supporto istituzionale, essendo imprescindibile la configurazione di momenti di filtro e di mediazione, in modo tale che “la rivincita del molteplice sull'unità”⁴³ possa rappresentare un fattore di crescita per le nostre democrazie.

6. Il principio di leale collaborazione come superamento dell'interesse nazionale

A seguito dell'infrangersi del dogma statualista di impronta gerarchica e dell'attenuazione della capacità di mediazione dei partiti, un ruolo preminente nello svolgimento della funzione di equilibrio tra valori unitari e interessi territoriali è attualmente svolto dal principio di leale collaborazione, che sempre più si atteggia a strumento in grado di arginare eventuali derive del “molteplice territoriale”. Così inteso, esso si configura come declinazione del più generale *principium cooperationis*⁴⁴, assunto come criterio regolatore di tutte le relazioni tra gli enti pubblici e presente anche a livello comunitario⁴⁵. Tuttavia, con riferimento ai

⁴³ CIAURRO L., *op. cit.* p. 8

⁴⁴ DEMURO G., *Regole costituzionali non scritte tra diritto e altre scienze*, Torino, 2003, p. 48; BIN R., *Lo Stato di diritto*, Bologna, 2004, pp. 68 ss.

⁴⁵ Secondo l'art. 10 TCE «gli Stati membri adottano le misure di carattere generale e particolare dirette ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essei facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti. Essi si astengono

luoghi in cui i diversi livelli di governo cercano di negoziare soluzioni condivise, è d'uopo evidenziare che la rappresentanza territoriale è connotata da un basso tasso di istituzionalizzazione. Così, sia a livello comunitario che a livello interno, la presenza dei territori è rimessa a procedure informali di consultazione e di raccordo, giacchè prevale lo spontaneismo e il libero andamento negoziale.

Sembra dunque che in alcuni Stati, a fronte del ritorno dei territori, le istituzioni centrali non siano riuscite a fornire un'efficace risposta al problema della *reductio ad unum* degli interessi, determinando un deficit di integrazione del pluralismo territoriale. E tale lacuna ha dato la stura al ritorno di un pericoloso centralismo che tenta di attribuire nuovamente allo Stato il ruolo di definizione dell'interesse nazionale, prescindendo dal confronto con i territori⁴⁶.

Se questo è lo scenario, appare ancora più impellente l'esigenza di razionalizzare il principio cooperativo onde porre un freno all'occasionalismo istituzionale⁴⁷. Occorrono, infatti, istituzioni corporative permanenti, possibilmente costituzionalizzate, ma soprattutto unitarie e giuridicamente forti affinché la cooperazione possa realizzarsi in maniera stabile e trasparente sì da evitare i conflitti. Essa serve, infatti, anche a dirimere le situazioni più controverse in ordine all'esercizio delle competenze, che in un sistema articolato di autonomie territoriali, ovviamente, si danno di continuo, con problemi di sovrapposizione, connessione, implicazione e compenetrazione, sì da realizzare un equilibrio concreto di poteri e funzioni tra periferia e centro. Sicché la via più consona per

da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente Trattato». FERRAIUOLO G., *Principio di leale collaborazione e garanzie procedurali*, in SCUDIERO M., (a cura di), *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, vol. I, pp. 503 ss. Si consideri che prima la legge di revisione costituzionale G.U. 269, 18 novembre 2005 respinta dal referendum costituzionale del 2006 e poi la legge di revisione costituzionale G.U. 88, 15 aprile 2016 respinta dal referendum costituzionale del 2016 mostravano un volto ipercentralista, prevedendo il reinserimento dell'interesse nazionale (archiviato dalla precedente riforma del titolo V) quale clausola di supremazia o salvaguardia e quindi limite alla legislazione regionale.

⁴⁶ Si consideri che prima la legge di revisione costituzionale G.U. 269, 18 novembre 2005 respinta dal referendum costituzionale del 2006 e poi la legge di revisione costituzionale G.U. 88, 15 aprile 2016 respinta dal referendum costituzionale del 2016 mostravano un volto ipercentralista, prevedendo il reinserimento dell'interesse nazionale (archiviato dalla precedente riforma del titolo V) quale clausola di supremazia o salvaguardia e quindi limite alla legislazione regionale.

⁴⁷ Sulle molte lacune lasciate aperte dalla riforma del Titolo v. BIN R., *La revisione del Titolo V: un disegno senza forma*, in CECCANTI S., VASSALLO S., (a cura di) *Come chiudere a transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, pp. 267 ss.

procedere in tal senso non può che essere la configurazione di un organo di raccordo centro-periferia⁴⁸.

L'istituzionalizzazione della rappresentanza territoriale ai fini di una maggiore implementazione dei circuiti di mediazione tra i livelli di governo ove sintetizzare i plurimi interessi e ricomporre l'interesse generale fa, tuttavia, sorgere molti interrogativi. Ci si chiede, infatti, per quale ragione si dovrebbe istituzionalizzare la rappresentanza territoriale e non, ad esempio, la rappresentanza economica o professionale ed eventualmente se ed in che modo gli organi territoriali possano contribuire alla ricomposizione dell'interesse generale.

Per fornire una risposta a tali quesiti può essere utile esaminare la natura della rappresentanza territoriale, di cui si è già avuto modo di rilevare l'originaria concezione corporativa e la successiva affermazione a seguito della crisi della rappresentanza politica quale paradigma dell'unità per eccellenza.

Tuttavia nel tempo sono maturate posizioni differenti, secondo le quali non si può affermare la totale equiparazione con una rappresentanza di tipo corporativo *sic et simpliciter* ma occorre mettere in luce le singolarità della rappresentanza territoriale rispetto a quella corporativa *tout court*.

Occorre, dunque, accertare se la rappresentanza territoriale rientri inesorabilmente nella categoria della *Vertretung* o se possa invece essere compatibile con l'idea di *Repräsentation* al fine di meritare un trattamento istituzionale differente rispetto ai restanti gruppi di interesse, concorrendo a pieno titolo, accanto agli altri organi rappresentativi costituzionali, al processo di ripensamento dei paradigmi dell'unità politica.

7. Le diverse concezioni della rappresentanza territoriale

Storicamente la rappresentanza territoriale nasce come rappresentanza di interessi settoriali. Le origini del divieto di mandato imperativo si ricollegano, non a caso, all'esigenza di affrancare i soggetti eletti dalle istanze dei gruppi sociali di

⁴⁸ Su altre tecniche costituzionali a salvaguardia dell'unità, quali il potere sostitutivo, le competenze esclusive statali e la funzione di indirizzo e coordinamento v. per tutti D'ATENA A., *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, vol.II, pp. 375 ss.

appartenenza e di ambiti territoriali chiusi ed autosufficienti. Questo lo stato dell'arte nella fase di passaggio dagli organismi post-feudali allo Stato-nazione, allorché i territori assumevano ancora la fisionomia di entità organiche a sé stanti e lo Stato tentava di imporsi sugli altri ordinamenti giuridici, territoriali o sociali; obiettivo pienamente raggiunto nel XIX secolo⁴⁹.

Gli interessi territoriali venivano così progressivamente affrancati e gli enti territoriali venivano completamente incorporati nella figura dello Stato persona, costituendo meri “organi” operativi di un “corpo intero”⁵⁰.

Il problema della frammentazione territoriale veniva così risolto dallo Stato assoluto e liberale prima e dallo Stato totalitario poi mediante la negazione di qualsivoglia autonoma volontà politica a tali enti, nonché la trasformazione in organi di decentramento amministrativo. Con l'avvento dello Stato democratico, il pluralismo demolisce la concezione dello Stato amministrativo⁵¹ e ripropone la questione della rappresentanza territoriale che, non riuscendo ad affrancarsi dal suo marchio di origine medioevale, viene sostanzialmente equiparata ad una rappresentanza di tipo corporativo. Siffatta impostazione trova conferma nel dibattito tenutosi in sede di Assemblea costituente in ordine alla possibilità di istituire una Camera delle autonomie, laddove – come vedremo *funditus* nel successivo capitolo - alcuni ritenevano che il bicameralismo dovesse prevedere da un lato una rappresentanza politico-partitica di matrice unitaria e dall'altro una rappresentanza territoriale di matrice settoriale⁵². Nè mancavano voci tra i costituenti a sostegno di una seconda camera che fosse espressione indistintamente

⁴⁹ Cfr. CASSELLA F., *Profili costituzionali della rappresentanza*, Napoli, 1997; ZANON N., *Il libero mandato parlamentare; saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, pp. 57 ss.; PIZZORNO A., *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, in BERGER S., *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale. Pluralismo, corporativismo e le trasformazioni della politica*, Bologna, 1983, pp. 350 ss.

⁵⁰ ZANOBINI, G., *Caratteri particolari dell'autonomia*, in Aa.Vv., *Studi di diritto pubblico in onore di O. Raneletti*, vol. II, Padova, 1931, pp. 391 ss.

⁵¹ ARCIDIACONO L., *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento*, Milano, 1974, pp. 146 ss.

⁵² RIDOLA P., *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol II, Padova, 1985, pp. 682 ss.

sia degli interessi delle associazioni di categoria che dei territori⁵³. Ciò a conferma della visione essenzialmente corporativa della rappresentanza territoriale; visione che emerge altresì in sede di discussione del divieto di mandato imperativo dei parlamentari di cui all'art. 67 Cost. In tale contesto “*al principio della rappresentanza generale si annetteva un'importanza, per così dire derivata, nel senso che tale caratterizzazione avrebbe acquistato tutto il suo rilievo soltanto sul presupposto che una seconda camera, il Senato, dovesse essere istituita come rappresentanza regionale o delle categorie sociali*”⁵⁴. Ciò ad ulteriore dimostrazione che i Costituenti concepivano due diversi *status* di rappresentante, generale e territoriale, ed attribuivano a quello territoriale una connotazione particolaristica.

Solo con il trascorrere del tempo il pluralismo territoriale si emanciperà dal pluralismo corporativo. Effettuando un salto temporale dal dibattito costituente ai nostri giorni, in realtà sussistono ancora margini di ambiguità in merito alla collocazione delle Regioni dentro o fuori i gruppi di pressione. Se è vero che la Costituzione italiana, all'art. 5 Cost. sembra affermare la pacifica convivenza del principio dell'unità della Repubblica con il principio autonomistico e all'art. 114 Cost. sembra addirittura evocare il coinvolgimento diretto degli enti territoriali nel perseguimento del bene comune della Repubblica, è altrettanto vero che la Costituzione non enuncia *expressis verbis* la natura settoriale degli interessi territoriali.

Si può dire allora che le concezioni tradizionali della rappresentanza politica, muovendo dall'idea che sia possibile configurare un solo luogo di elaborazione della volontà generale, sottendono una visione dei territori alla stregua di corporazioni. Medesime considerazioni valgono spostandoci dal versante normativo al versante giurisprudenziale ove si consideri la posizione assunta dalla Corte Costituzionale. Ed infatti, auspicando originariamente che «il preminente

⁵³ AMBROSINI G., *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Roma, 1945, pp. 130 ss; La Pira G., *Il valore della Costituzione*, in *Cronache sociali*, 1948, pp. 17 ss.; TUPINI G., *Il Senato*, Bologna, 1946.

⁵⁴ ZANON N., *op. cit.*, pp. 228 ss.

interesse generale del quale è portatore lo Stato, si coordini e si concili con l'interesse particolare del quale è portatrice la Regione»⁵⁵, riteneva che «a base dell'ordinamento regionale stanno interessi regionalmente localizzati, sicchè le relative competenze sono finalizzate alla cura di interessi territorialmente circoscritti e mai unitari»⁵⁶, qualificando così i territori come soggetti titolari di propri interessi diversi rispetto a quelli statali⁵⁷.

Tuttavia, si registrano anche posizioni divergenti, in base alle quali la rappresentanza territoriale non è ontologicamente differente da quella generale. A suffragio di tale tesi assumono rilievo determinante alcune peculiarità degli enti territoriali: la natura di enti pubblici, cioè di enti su cui grava il dovere istituzionale di agire per la cura dell'interesse collettivo⁵⁸; la qualità di enti di natura politica, legati quindi al corpo elettorale e sottoposti a responsabilità politica⁵⁹; la qualità di enti a fini generali, che esprimono quindi una capacità rappresentativa dell'intera comunità residente sul territorio, a differenza degli enti a fini particolari che curano gli interessi di specifici gruppi e articolazioni della comunità stessa senza ricomprenderla nella sua totalità.

È legittimo allora chiedersi come sia possibile conciliare le due contrapposte impostazioni, dal momento che l'una guarda alla rappresentanza territoriale come di tipo settoriale e l'altra come di tipo generale.

Ad onor del vero, dalla disamina di tali caratteristiche non sembra potersi affermare un'automatica assimilazione della rappresentanza territoriale a quella corporativa. Anzi, proprio tali connotati potrebbero indurre a pensare che, in realtà, il carattere frammentario della rappresentanza territoriale sia un dato connesso non tanto alla sua natura, quanto all'elemento spaziale. Ciò significa che il solo fatto di rappresentare una parte della società non è di per sé solo sufficiente ad includere

⁵⁵ Cfr. Corte Cost. Sent. n. 4/1964.

⁵⁶ Cfr. Corte Cost. Sent. n. 170/1975.

⁵⁷ Si registra tuttavia successivamente un mutamento di prospettiva in Corte Cost. Sent. n. 379/2004 ove il Giudice delle leggi qualifica le regioni come «enti di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive comunità».

⁵⁸ STADERINI F., *Il diritto degli enti locali*, Padova, 1989, pp. 3 ss.

⁵⁹ KAISER J.H., *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milano, 1993, pp. 128 ss.

l'ente territoriale nell'ambito della rappresentanza di interessi⁶⁰. Determinante al fine di ritenere il loro pieno coinvolgimento nel perseguimento dell'interesse generale della Repubblica⁶¹ è la posizione costituzionale ad essi attribuita dalla riforma dell'art. 114 Cost.⁶² da parte della l. cost, 3/2001, che li colloca tra gli enti costitutivi della Repubblica, accanto allo Stato.

Se così è, non è possibile allora parlare di interessi particolari, ma al più di interessi sezionali⁶³, cioè di interessi scomposti non perchè diversi dall'interesse collettivo, ma perchè semplici sezioni o articolazioni spaziali dello stesso. Da qui la configurazione dei territori come enti che rappresentano porzioni dell'interesse generale e, conseguentemente, l'affermarsi della rappresentanza territoriale come ontologicamente inclusa nell'alveo della rappresentanza generale, configurando una sorta di sineddoche politica, di *pars pro toto*.

È possibile allora considerare le Regioni come enti che concorrono a realizzare l'interesse generale? La risposta, come spesso accade, sta nel mezzo.

Rispetto alle due contrapposte concezioni sopra descritte, sembra che la rappresentanza territoriale configuri un *tertium genus*, assumendo natura “mista”, generale o settoriale in base al contesto di riferimento⁶⁴.

L'oscillazione del pendolo dipende in gran parte dal concreto atteggiarsi dei territori nelle dinamiche degli interessi. Al di là delle qualificazioni teoriche è, dunque, fondamentale accertare la più o meno intensa vocazione collaborativa dei territori, nonché il tipo di rapporto che essi instaurano con gli altri interessi.

La realizzazione del bene comune e l'integrazione dei territori nel sistema statale sarà allora maggiormente realizzabile laddove l'ordinamento sia omogeneo, in

⁶⁰ *Ibidem*, muovendo da tale presupposto, Kaiser qualifica come “parte totale” anche i partiti, in quanto mirano direttamente alla conquista del potere politico e sono sottoposti a responsabilità politica attraverso il voto degli elettori e i sindacati, vere e proprie istituzioni politiche laddove si attivano per la tutela di interessi collettivi.

⁶¹ FALCON G., *Le Regioni e l'unità nelle politiche pubbliche*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 305 ss.

⁶² Tale articolo rappresenta «La vera carta d'identità del nuovo sistema costituzionale delle autonomie territoriali» secondo OLIVETTI M., *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in *La repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, p. 40.

⁶³ PIZZETTI F., *Il sistema delle regioni e dell'amministrazione locale*, in *Gruppo di Milano, Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983, p. 93.

⁶⁴ RUGGIU I., *op. cit.*, p. 94.

quanto ogni territorio curerà i fini generali della popolazione residente; più difficilmente realizzabile laddove l'ordinamento sia eterogeneo, in ragione del radicarsi di possibili tensioni nel tessuto sociale⁶⁵.

Detto altrimenti, la territorialità non assurge necessariamente a sintomo di particolarismo, può tuttavia divenire tale in contesti in cui sono radicate differenze sociali, economiche, etniche⁶⁶, linguistiche o religiose tra i territori. La divergenza di interessi, infatti, incrementerà l'inconciliabilità delle posizioni dei singoli territori e spingerà quelli più forti ad esercitare pressioni sulle istituzioni al fine di ottenere immediata soddisfazione delle proprie aspettative a discapito di quelli più deboli.

In tale contesto, prendendo in considerazione l'ordinamento italiano, il latente ossimoro che si cela nel concetto di Stato composto, ovvero la contrapposizione tra natura unitaria dello Stato e distribuzione territoriale del potere politico, nonché la conseguente strutturazione della sovranità in termini di policentrismo, non è di per sé ostativa al perseguimento dell'unità politica e dell'interesse generale. Ciò che preme evidenziare è tuttavia che tale unità può essere ricostituita solo mediante la predisposizione di adeguati congegni costituzionali, che consentano una sintesi dei molteplici e contrapposti interessi territoriali. Da qui l'esigenza di ridurre ad unità interessi frazionari privi di luoghi di mediazione.

Alla stregua di tali considerazioni, è possibile allora fornire risposta affermativa al quesito posto nel precedente paragrafo: posto che la natura della rappresentanza territoriale non è assimilabile in *toto* a quella degli altri interessi corporativi, vi sono valide ragioni per ritenere che gli organi di rappresentanza territoriale al centro possano avere un trattamento istituzionale diverso rispetto ai restanti gruppi

⁶⁵ Sul carattere della omogeneità di un ordinamento cfr. GUARINO G., *Del sistema bicamerale*, in *Studi Senesi*, n. 2/1953, p. 76, ove l'autore sottolinea che l'ordinamento presenta il carattere dell'omogeneità quando si constata tra i suoi componenti un accordo generale e profondo sulle questioni fondamentali; l'ordinamento, invece, non è omogeneo quando le parti si trovano profondamente divise per ragioni tecniche o perché seguono ideologie politiche opposte e di natura totale, sicché tendono ad impadronirsi con tutti i mezzi del potere e si propongono espressamente, raggiunto lo scopo, di porre le minoranze fuori legge.

⁶⁶ Sulle possibili tensioni etniche del regionalismo italiano BARTOLE S., *Dal regionalismo delle Regioni al regionalismo delle etnie*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 963 ss.

di interessi e svolgere il ruolo di mediazione degli interessi, contribuendo al perseguimento dell'unità politica compromessa dal pluralismo territoriale.

8. Modelli di rappresentanza territoriale: trasfigurazione o mera somma di interessi.

Il termine rappresentare significa etimologicamente rendere nuovamente presente, cioè esistente, qualcosa che non è realmente presente. Ci si chiede allora che cosa rendano nuovamente presente gli organi territoriali e quale sia l'oggetto della loro rappresentanza.

La rappresentanza territoriale, al pari di quella politica, è volta a rappresentare gli interessi del medesimo soggetto, ovvero il cittadino. Tuttavia, mentre nella seconda esso viene rappresentato come componente della nazione e viene in rilievo come soggetto indistinto ed indifferenziato; nella rappresentanza territoriale viene considerato come membro di una articolazione territoriale dello Stato.

Da ciò consegue che un organo di raccordo centro-periferia può riflettere o la mera sommatoria degli interessi dei territori singolarmente considerati o gli interessi dei territori unitariamente considerati, cioè del sistema-regioni o la volontà dello Stato nel suo complesso.

La prima ipotesi sottende l'idea che tali organi siano luoghi in cui ciascun rappresentante incarna e difende unicamente gli interessi del territorio di riferimento. Da qui, una radicale antitesi tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale, che porta con sé da un lato il vantaggio di immettere al centro gli interessi territoriali nella loro purezza, dall'altro lo svantaggio di renderne lacerante la contrapposizione⁶⁷.

Ad onore del vero però dall'osservazione del funzionamento delle diverse tipologie di organi rappresentativi emerge un dato comune a quasi tutti gli organi territoriali, vale a dire l'assenza di una tutela specifica di interessi particolari e la presenza di una forma di trasfigurazione degli interessi. Detto altrimenti, vi è la tendenza a

⁶⁷ Secondo l'impostazione di PALERMO F., *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde camere*, Trento, 1997, pp. 509 ss. il Bundesrat tedesco è un vero e proprio baluardo degli interessi dei territori, che si contrappongono a quelli dello Stato centrale e sono in costante lotta con esso.

favorire la mediazione delle posizioni, come se dal loro incontro si creasse quale nuova entità il sistema territoriale, di cui i rappresentanti si fanno portavoce. Si scorge, dunque, un meccanismo simile alla rappresentanza politica: così come il deputato non rappresenta l'elettore ma la Nazione, allo stesso modo il rappresentante territoriale non rappresenta il territorio di appartenenza ma il sistema-territori.

Ma vi è di più. Gli organi territoriali sono in realtà potenzialmente in grado di attuare una trasfigurazione degli interessi, non solo in “sistema dei territori”, ma addirittura in volontà generale dello Stato, assurgendo a vera e propria istituzione nazionale e perseguendo finalità comuni.

Sussiste infatti quasi sempre un *nationalizing process* non appena si procede alla creazione di istituzioni territoriali al centro. Sul punto, basti considerare la qualificazione data ad alcuni dei più importanti organi di rappresentanza territoriale nel panorama comparato, che riconosce ad essi la funzione di trasfigurazione degli interessi. Con riferimento al Senato Spagnolo, autorevole dottrina⁶⁸ ha sottolineato ad esempio come la camera consacri «la pienezza del potere territoriale delle nazionalità e delle regioni», specificando che tale «potere non deve contrapporsi, ma in ogni caso, armonizzarsi con il principio di sovranità nazionale». Analogamente può dirsi per il Bundesrat tedesco, ritenuto da alcuni⁶⁹, non più organo di rappresentanza del Lander, ma organo federale posto a tutela dell'interesse generale e quindi organo costituzionale nazionale.

La funzione di trasfigurazione degli interessi è dunque quasi inevitabile e spesso viene svolta dagli organi di rappresentanza territoriale a prescindere dal fatto che l'intenzione originaria fosse quella di costituire enti che riflettessero esclusivamente interessi settoriali di tipo corporativo, in quanto è la stessa

⁶⁸ FERNÁNDEZ CARNICERO C.J., *Representación política y representación territorial*, in *I Jornadas de derecho parlamentario*, Madrid, 1985, vol. II, pp. 949 ss.

⁶⁹ Sul punto BALDINI V., *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco. L'esperienza del Vermittungsausschuß*, Napoli, 2001, pp. 12; PEZZINI B., *Il Bundesrat della Germania federale*, Milano, 1990, p. 50.

compresenza di più rappresentanti di diversi interessi nella medesima sede a favorire di per sé la funzione di sintesi.

In definitiva, è possibile allora osservare come sia nel concreto funzionamento degli organi territoriali sia nella qualificazione giuridica ad essi data vi sia la tendenza a privilegiare la rappresentanza sistemica dell'intero Stato autonomico e, conseguentemente, a favorire momenti di mediazione.

Si ravvisa, dunque, in ogni organo territoriale la compresenza delle tre anime della rappresentanza sopra citate, ma con una generale prevalenza della funzione unificante degli interessi che consente la realizzazione di momenti di sintesi e mediazione.

9. Gli organi territoriali come elementi di ricomposizione dell'unità politica

Tracciato il background teorico del dibattito sulla rappresentanza territoriale, è possibile allora affermare che la presenza di un organo territoriale al centro costituisce strumento indispensabile in un contesto ad alto pluralismo territoriale. Tale istituzione potrebbe, infatti, fungere da strumento di ricomposizione dell'unità politica, cui si perviene mediante pratiche discorsive e non mediante decisioni autoritative imposte dall'alto.

I tempi sembrano dunque maturi per un ripensamento degli assetti rappresentativi verso forme più inclusive del pluralismo⁷⁰, tanto che l'immissione degli interessi territoriali al centro è oggi rivendicata quasi all'unanimità, come un portato positivo del pluralismo.

Rispetto ai dibattiti sul parlamentarismo che avevano condotto al fallimento del corporativismo, portando con sé anche la questione della rappresentanza territoriale, la dottrina e la stessa politica hanno effettuato un cambio di rotta, mostrando ora grande interesse verso la partecipazione regionale, generalmente nella forma di una Seconda camera parlamentare. Non a caso le eccezioni formulate sulla natura corporativa delle regioni sono in gran parte venute meno e,

⁷⁰ Questo è l'auspicio di PITRUZZELLA G., *Verso una democrazia maggioritaria: ambiguità e limiti dell'ingegneria istituzionale in Italia*, in DI LEO R., PITRUZZELLA G. (a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, Bologna, 1999, pp. 325 ss.

a differenza di altre rappresentanze tecnico-funzionali che hanno difficoltà a trovare legittimazione all'interno delle istituzioni nazionali, quella territoriale è ormai non solo accettata ma auspicata in tutti gli Stati composti. Soltanto quando gli Stati composti la istituiranno – si dice – si potrà porre fine alle disfunzionalità e ai punti oscuri della cooperazione.

A tal proposito, va altresì rilevato che, allorquando si decide di immettere la rappresentanza territoriale al centro, essa dovrà necessariamente convivere con altri tipi di rappresentanza: le logiche parlamentari, le logiche partitiche e le logiche federali continuano a costituire l'architrave della formazione dell'indirizzo politico nazionale, sicchè si dovrà raggiungere un equilibrio affinché il loro incontro possa favorire il perseguimento dell'interesse regionale nel rispetto del pluralismo. La prevalenza dell'una o dell'altra anima potrà dipendere da congegni giuridici o da fattori di sistema idonei ad incrementare ora il vincolo di lealtà con i territori ora il principio cooperativo ora la soggezione alla volontà centrale o ai partiti.

Ebbene, al fine di favorire la proiezione di logiche territoriali, importante meccanismo giuridico è l'istituto del vincolo di mandato.

Così come nella democrazia corporativa la chiave per valutare se le camere settoriali possano o no riflettere gli interessi è la presenza di un vincolo di mandato che leghi i membri alle istruzioni del gruppo di appartenenza, allo stesso modo gli organi territoriali possono svolgere una funzione di rappresentazione o, viceversa, di mera rappresentanza di interessi a seconda della presenza o meno di un vincolo di mandato.

Attribuendo, infatti, ai rappresentanti territoriali autonomia decisionale, non vi sarebbe alcuna garanzia di proiezione degli interessi territoriali nell'ente di riferimento.

Può dirsi allora che se si intende rafforzare la funzione di trasfigurazione degli interessi settoriali occorre negare il vincolo di mandato e lasciare che i

rappresentanti decidano liberamente; se si vuole invece potenziare gli interessi territoriali occorre introdurre tale istituto⁷¹.

Soltanto in questo secondo caso i membri delle camere territoriali potrebbero assumere lo status, non di rappresentante nazionale, ma di “ambasciatore regionale”. Da tempo infatti le relazioni centro-periferie sono state assimilate a quelle in vigore nella diplomazia internazionale, al fine di affermare, mediante l'utilizzo di questa metafora, la necessità che i mandatari territoriali siano in grado di fungere da portavoce dell'intero sistema-regioni. Oggi in Italia i soggetti che forse si trovano in questa condizione, in virtù del particolare assetto della forma di governo regionale e comunale, sono in realtà i Presidenti di Regione e i Sindaci⁷². In particolare, è l'elezione diretta che, conferendo loro legittimazione, li rende immediatamente responsabili di fronte al voto popolare, favorendo una forma di tutela di interessi territoriali laddove gli stessi siano chiamati a comporre un organo di rappresentanza territoriale come le Conferenze Stato-Regioni e Stato- Città. Trattasi, tuttavia, come approfondiremo, di organi di raccordo intergovernativi che si incentrano in genere in formule cooperative di mera consultazione e che gravitano in contesti informali.

L'avvertita esigenza di organi cooperativi al fine di ridurre ad unità la pluralità di interessi in gioco non ha invece trovato ancora sicuri sbocchi istituzionali nel nostro ordinamento. C'è un grande assente, come vedremo, non solo nella Costituzione Italiana così come delineata dai Costituenti, ma anche nella successiva riforma del titolo V ad opera della l. cost. 3/200, vale a dire la Camera delle Regioni⁷³. *Vexata quaestio* è dunque come colmare tale vuoto.

Il dibattito politico e dottrinale italiano sul Senato come camera rappresentativa delle Regioni ne è la dimostrazione. Diversi sono stati i progetti di revisione

⁷¹ BONFIGLIO. S., *Elezioni presidenziali e senato nelle proposte di riforma*, in *Quad. cost.*, 2004, pp. 120 ss.

⁷² L'elezione diretta dei Presidenti delle regioni e dei Sindaci sono rimedi altrettanto validi per rafforzare la rappresentanza territoriale secondo VENTURINO F., *La personalizzazione della politica italiana. Il ruolo dei leader nelle elezioni del 1996*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2000, pp. 298 ss.

⁷³ È questa la «principale lacuna della riforma del Titolo V», come evidenziato da LUPON., *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, in VOLPE G., (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, pp. 137 ss.

costituzionale che si sono susseguiti nel corso del tempo già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione e che si sono rilevati, tuttavia, fallimentari⁷⁴. Ma ciò che è significativo mettere in luce è che anche le più incisive critiche mosse nei confronti di tali tentativi di riforma non sembrano mettere in discussione l'*an* dell'istituzione, concentrandosi piuttosto sul *quomodo*: la Camera delle Regioni continua, infatti, ad essere percepita come la “migliore e la più elevata espressione del federalismo cooperativo⁷⁵”, nonché una scelta “istituzionalmente indispensabile”⁷⁶

10. Territorio e rappresentanza parlamentare

“La rappresentanza parlamentare ha sempre conosciuto una condivisione di elementi personali e territoriali”⁷⁷. È d'uopo sin da subito rilevare che la rappresentanza territoriale ha origini antiche, essendo già presente nei Parlamenti medievali, chiamati a svolgere una funzione di interlocuzione ed argine del potere sovrano. In un contesto connotato dal pluralismo istituzionale e da un'impostazione del potere politico di impronta giusprivatistica propria dei rapporti dominicali, il potere del re si identificava infatti principalmente con l'esercizio di un *dominium* su un territorio.

Siffatta strutturazione del sistema istituzionale è proprio indice del fatto che l'elemento territoriale costituiva uno dei criteri di delineazione degli organi rappresentativi. Basti pensare a tal proposito alla primigenia struttura del parlamento britannico, ove la presenza di baroni, conti e abati all'interno del Great Council discendeva dall'esigenza del monarca di istituire uno strumento di comunicazione e di confronto con i soggetti in grado di esercitare un “dominio” a

⁷⁴ Le leggi di revisione costituzionale n. 269/2005 (respinta dal referendum costituzionale del 2006) e n. 88/2016 (respinta dal referendum costituzionale del 2016) guardavano al Senato federale come modello rappresentativo.

⁷⁵ BILANCIA P., *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di senato federale e sul bicameralismo asimmetrico*, in BASSANINI F. (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata*, Roma, 2004, pp. 442 ss

⁷⁶ CASTELLI L., *Il cosiddetto senato federale nel disegno di legge di riforma della parte II della Costituzione*, in BASSANINI F. (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata*, Roma, 2004, pp. 460 ss.

⁷⁷ CIOLLI I., *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010, p. 100

livello territoriale⁷⁸. Ciò appare ancora più evidente se si pensa alla scelta di integrare, sin dal 1295, il “*model Parliament*”⁷⁹ con la presenza di due rappresentanti per ogni città e due per ogni contea, laddove la contea non individuava una determinata collettività ma un'unità amministrativa territoriale posta sotto il diretto controllo del monarca.

Si può dire allora che il Parlamento, sin dalle prime convocazioni, ha avuto il compito di accogliere sia membri a titolo personale che rappresentanti, non di comunità politiche, ma più genericamente di realtà territoriali ove l'esercizio dell'*imperium* da parte del sovrano non poteva prescindere dalla *potestas* e dal *dominium utilis* esercitato da attori locali.

Se, come già accennato, la centralità dell'elemento territoriale viene progressivamente meno con la nascita dello Stato liberale moderno, tuttavia anche nel mutato contesto, la rappresentanza dei territori assume una importante funzione integrativa della rappresentanza politica.

Tradizionalmente, il tema viene inquadrato nell'ambito del dibattito sulle forme di stato, costituendo uno dei campi di indagine dell'esame delle esperienze politiche di natura federale. A ben vedere, però, il territorio può assumere rilievo anche in realtà costituzionali connotate da un decentramento politico autonomico o regionalista, così come in sistemi caratterizzati da un assetto unitario⁸⁰. Pertanto, la questione della rappresentanza territoriale può essere affrontata anche nell'ambito del dibattito sulle forme di governo e, in particolar modo, sulla struttura e il funzionamento delle assemblee parlamentari.

Di fatto, la rappresentanza territoriale, al pari di quella politica, può essere influenzata da diversi fattori, tra i quali è possibile sicuramente annoverare non solo genericamente la forma di stato e la forma di governo ma anche il modello

⁷⁸ Al riguardo, TORRE A., *Il Regno Unito*, in CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F., *Diritto Costituzionale comparato*, Bari, 2009, p. 65; PETRILLO P.L., *I Parlamenti*, in FROSINI T.E.(cur.), *Diritto pubblico comparato*, Bologna, 2019, p. 148.

⁷⁹ Dall'inglese Model Parliament, il "Parlamento modello" è il termine, attribuito a Frederic William Maitland e usato per definire il Parlamento d'Inghilterra di Re Edoardo I del 1295.

⁸⁰ Al riguardo, per un'analisi d'insieme delle principali esperienze costituzionali, si rinvia a REPOSO A., *Profili dello Stato autonomistico. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2000, pp. 41 ss.; CARAVITA DI TORITTO B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, pp. 42 ss.

parlamentare prescelto e le modalità di partecipazione delle autonomie territoriali in seno alla seconda camera.

Non si può non considerare come negli ultimi decenni, specie laddove le differenze linguistiche ed etniche hanno richiesto più livelli di governo, si è assistito al proliferare degli Stati federali e alla conseguente modificazione della struttura della seconde camere. Sebbene autorevole dottrina ritenga non vi sia un legame biunivoco tra federalismo e bicameralismo⁸¹, in forza del quale la seconda camera sia da considerarsi *conditio sine qua non* di uno Stato federale, tuttavia non è revocabile in dubbio che gli Stati federali bicamerali costituiscono la maggioranza e che la rappresentanza degli stati membri nell'assemblea parlamentare rappresenta un valido raccordo tra le decisioni politiche centrali e locali⁸². Detto altrimenti, la seconda Camera di rappresentanza territoriale negli stati federali o regionali consente senz'altro il confronto tra le istituzioni e la mediazione politica nella sede istituzionale parlamentare.

Quel che però risalta agli occhi di tutti gli studiosi delle diverse realtà costituzionali è la variegata offerta di modelli di rappresentanza territoriale in seno alle seconde camere.

Lungi dal poter individuare un modello teorico di riferimento, si può osservare come, muovendo dalla tutela di specifici valori e interessi, in ogni esperienza statale l'impianto delineato dalla carta costituzionale risponda ad una determinata percezione dell'elemento territoriale all'interno dell'assetto politico interno.

In tal senso, indipendentemente dalla natura federale o meno dell'ordinamento, le singole realtà statuali possono differire profondamente tra loro in relazione tanto alla composizione, quanto al funzionamento delle seconde Camere.

⁸¹ La formula del bicameralismo non obbedisce ovunque alla medesima ratio, né corrisponde ad un comune principio. Al contrario, estremamente diversi risultano gli aspetti di tale istituto e la sua incidenza nella vita politica dei vari Paesi, secondo le forme di Stato e le forme di governo in cui le due camere si inseriscono. Ma l'unico tipo di Stato nel quale il bicameralismo sembri essere attualmente necessario per definizione è quello costituito dagli ordinamenti federali o che si autodeterminano tali o sono comunque caratterizzati da un elevato grado di decentramento.

⁸² ALLEGRETTI U., *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, pp. 429 ss.

In ordine alla composizione, la partecipazione delle Regioni o degli Stati federati in seno alla seconda camera può avvenire secondo un sistema di tipo aritmetico o di tipo geometrico⁸³. Il primo sistema, tipico degli stati federali che si possono definire puri, prevede la pari rappresentanza delle diverse realtà territoriali attraverso l'attribuzione di un numero identico di rappresentanti. Esempio classico è il Senato americano che, essendo costituito da due rappresentanti per ogni Stato membro, prescinde totalmente da elementi demografici⁸⁴. Molto più frequente è però il sistema geometrico⁸⁵, in forza del quale la composizione segue dinamiche più direttamente legate al dato demografico o all'estensione territoriale delle autonomie, sicchè vi è un *minimum* di rappresentanza garantito a tutte le entità e un *surplus* di rappresentanza per le entità più popolate.

Sempre in relazione alla composizione, le diverse carte costituzionali possono differenziarsi per le modalità di selezione dei componenti della seconda Camera. Così, si rinvengono esperienze che privilegiano il suffragio universale e diretto⁸⁶, a garanzia di un più alto tasso di politicità che favorisce maggiormente un'aggregazione per partiti piuttosto che per Regioni e che, conseguentemente, presenta il vantaggio di favorire il perseguimento di interessi generali ma lo svantaggio di diluire la rappresentanza territoriale. All'opposto, si possono trovare modelli in cui, in linea con un'impostazione più organicista, la rappresentanza delle comunità territoriali viene attuata mediante elezione a suffragio indiretto⁸⁷,

⁸³ Così PALERMO F., *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, Università degli studi di Trento, 1997.

⁸⁴ La modifica del sistema di elezione e, più in generale, l'evoluzione del sistema americano nel corso dell'ultimo secolo, peraltro, ha portato gran parte della dottrina a sottolineare la necessità di rivalutare le effettive dinamiche di funzionamento del Senato. Sul punto, tra molti, COMBA M.E., *Il modello americano*, in PIZZETTI F., *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1996, pp. 207 ss.

⁸⁵ È il caso austriaco dove la carta costituzionale prevede un numero massimo di 12 membri per il Land con una consistenza demografica maggiore ed un numero proporzionalmente inferiore per i Länder più piccoli (con un numero minimo fissato a 3 rappresentanti). Così avviene in Germania, ove il numero di voti attribuito ad ogni Land varia da 3 a 6 a seconda della dimensione demografica delle singole comunità regionali. Una ripartizione proporzionale alla consistenza demografica è adottata anche per il Senato francese.

⁸⁶ Tra questi possiamo segnalare tanto il Senato americano quanto, a titolo esemplificativo, il Senato polacco.

⁸⁷ È appena il caso di osservare come lo stesso modello sia adottato in sistemi di decentramento politico territoriale profondamente diversi. Ad una elezione indiretta sono improntate tanto il Bundesrat austriaco, quanto quello tedesco, la Eerste Kamer olandese ed il Senato francese.

con la conseguenza di privilegiare gli interessi rappresentativamente organizzati come quelli territoriali e sfavorire invece le minoranze⁸⁸.

La diversa valenza assunta dall'elemento territoriale nel sistema politico di un Paese trova esplicazione e differenziazione, poi, sotto il profilo delle funzioni esercitate dalle seconde Camere nell'assetto istituzionale. Al di là della pluralità di soluzioni, il diverso rilievo costituzionale del territorio si riverbera nel peso materialmente esercitato dalla Camera di rappresentanza territoriale nel concreto funzionamento della forma di governo. In generale, infatti, si è soliti far seguire alla connotazione territoriale della Camera alta l'attribuzione di funzioni e poteri, più o meno stringenti, volti a garantire e tutelare gli interessi delle comunità territoriali.

In definitiva, da quanto detto sinora, emerge quindi che oggi la struttura bicamerale è connaturale (se non necessaria) negli Stati federali e in quelli regionali che si contraddistinguono per un elevato grado di decentramento⁸⁹.

Alla luce del quadro brevemente descritto, è allora possibile esaminare nel capitolo successivo il tema della rappresentanza territoriale nel sistema parlamentare italiano. Tenuta in considerazione la natura regionale dell'ordinamento appare infatti di estremo interesse analizzare la configurazione del sistema bicamerale adottato dai costituenti al fine di valutare la maggiore o minore effettività della rappresentanza dei territori all'interno dell'assetto istituzionale nazionale. Il tema dell'inclusione dei territori nell'ambito di una seconda camera rappresentativa si è posto infatti sin dall'elaborazione del testo costituzionale.

Il ricorso all'analisi storica attraverso la ricostruzione dei lavori preparatori in sede di Assemblea Costituente permetterà allora di comprendere se vi fosse o meno l'intenzione di istituire un *trait d'union* tra Senato e Regioni, tra rappresentanza

⁸⁸ FERRARA G., *Art. 55, Commentario della Costituzione. Le Camere*, Torino, I, Art. 55-63, Bologna-Roma, 1984, pp. 14 ss.

⁸⁹ Cfr. PALADIN L., *Bicameralismo*, in *Enciclopedia giuridica*, 5/88, 1, in cui l'autore afferma che «l'unico tipo di Stato nel quale il bicameralismo sembri essere attualmente necessario per definizione, è quello costruito dagli ordinamenti federali o che si autodeterminano tali (o sono comunque contraddistinti da un forte grado di decentramento)». In tal senso v. anche LIPPOLIS V., *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2012, p. 32.

parlamentare e pluralismo territoriale e, conseguentemente esaminare i risultati conseguiti alla luce dell'attuale sistema costituzionale. Può solo anticiparsi fin d'ora che, nonostante la mirabile intenzione originaria di istituire una seconda camera rappresentativa delle autonomie territoriali, alla fine il dibattito portò ad un nulla di fatto, sicchè la sostanziale assenza delle voci delle articolazioni territoriali all'interno del Parlamento rappresenta il segno più evidente dell'endemica debolezza del Parlamento e della nostra democrazia rappresentativa.

Capitolo II

La Camera delle Regioni come elemento del sistema di governo

1. Il “Senato regionale”: i termini del problema e le fasi della sua evoluzione

Uno dei problemi più scottanti del costituzionalismo è da sempre quello di assorbire il pluralismo degli interessi, specie laddove tra i gruppi di interesse si collocano, con tutti i distinguo del caso, gli enti territoriali, che portano con sé l'esigenza di istituire congegni istituzionali in grado di compiere mediazioni. Com'è noto, ci troviamo ormai in presenza di un ordinamento multilivello, che consta di una pluralità di soggetti che devono avere senz'altro la possibilità di far valere i differenti e contrastanti interessi mediante una aperta e libera dialettica. Da qui, la necessità che il pluralismo territoriale trovi espressione istituzionale diretta e immediata nella suprema organizzazione costituzionale.

È d'uopo rilevare quindi, attesa l'avvertita esigenza di un raccordo centro-periferia, che la sede naturale dell'unità politica ove prospettare gli interessi delle diverse comunità non può che essere il Parlamento, o meglio, uno degli organi in cui esso si articola. Così intesa, l'assemblea legislativa cessa di essere concepita in una posizione di sovraordinazione gerarchica e diviene luogo di composizione e mediazione dei diversi interessi emergenti dalla vita sociale⁹⁰. Si auspica così da più parti una parlamentarizzazione delle istituzioni della rappresentanza territoriale. E sotto l'influsso di tali orientamenti, è emersa più volte l'esigenza di trasformare il Senato in una Camera delle Regioni.

Tale idea ha peraltro trovato in Italia il consenso incrociato della dottrina contraria al bicameralismo perfetto che ravvisa nella camera di rappresentanza delle autonomie territoriali un modo per porre fine alle insufficienze ed inefficienze del

⁹⁰ MANZELLA A., *Il parlamento*, Bologna, 2003, p. 123

sistema di governo⁹¹. Si è così diffusa l'opinione che l'unico ruolo⁹² che il bicameralismo oggi conserva, sulla base delle indicazioni che si ricavano, come vedremo, dalla Costituzione, è la capacità della seconda camera di riflettere la struttura territoriale pluralistica dello Stato⁹³.

A tal proposito si osserva infatti che l'idea di fare della seconda camera l'organo di rappresentanza delle Regioni da un lato avrebbe benefici riflessi sulla funzionalità e rappresentatività del Parlamento e dall'altro completerebbe il disegno regionalistico delineato in Costituzione, stabilendo finalmente una connessione organica tra Stato e Regioni. Ma dei problemi che potrebbero trovare risoluzione adeguata con la riforma proposta tratteremo in seguito. Quel che preme evidenziare adesso è che il nesso tra bicameralismo e regioni ha una storia alle sue spalle.

Di “riforma territorialmente orientata del Senato” si parla nei dibattiti della pubblicistica giuridica e politica, oltre che in quelli parlamentari, sin dai primi tempi dell'entrata in vigore del sistema bicamerale repubblicano. Non si tratta dunque di un'idea nuova, ma di una vicenda lunga che affonda le sue radici nelle stesse contrastate soluzioni adottate dall'Assemblea Costituente in ordine alla configurazione del sistema bicamerale.

Il dato emergente nell'ambito di tali dinamiche è, tuttavia, che a differenza di oggi, ciò che interessava a una parte dei costituenti nella sottolineatura del nesso tra Camera e Regioni, era la prima e non le seconde. A prevalere non era quindi il problema di dare espressione agli enti locali come tali attraverso un Senato che li rappresentasse, ma il vero problema era giustificare il senato come tale attraverso una sua composizione che, per dover necessariamente essere diversa da quella

⁹¹ Sul ripensamento del bicameralismo in termini di rappresentanza territoriale PALADIN L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. cost.*, 1984, pp. 219 ss.; RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano; la Camera delle Regioni*, Milano, 1995; VASSALLO S., *Come le Seconde camere rappresentano i territori. Le lezioni dell'analisi comparata*, in CECCANTI S., VASSALLO S., (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, pp. 339 ss., il quale osserva che dopo la riforma costituzionale belga del 1993 il bicameralismo perfetto rimane una peculiarità dei sistemi istituzionali italiano e rumeno e ravvisa quindi nella trasformazione del Senato in Camera federale una delle più efficaci soluzioni per uscire dall'impasse del bicameralismo perfetto.

⁹² Per un'analisi dei diversi ruoli del bicameralismo cfr. PIZZETTI F., *Riforme istituzionali del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, pp. 423 ss.

⁹³ ALLEGRETTI U., *op. cit.*, 1996, pp. 423 ss.

della Camera, veniva individuata negli enti locali. Le regioni erano considerate funzionali ad un diverso modo di essere del Senato e per questo venivano proposte come base di una nuova composizione dello stesso. Dunque, le regioni in funzioni del Senato, e non viceversa.

Ecco quindi come il dibattuto tema del regionalismo si intrecciava strettamente con il dibattuto tema del bicameralismo, conducendo però alla fine alla configurazione di «un sistema bicamerale pressochè unico al mondo⁹⁴», un esempio abbastanza raro di «due camere a quasi doppione» - come diceva Meuccio Ruini già nel 1958 – al fine di indicare due rami dello stesso organo del tutto identici, tali da poterli considerare l'uno il duplicato dell'altro, aventi gli stessi poteri, le stesse funzioni e la medesima base rappresentativa. Paritario e indifferenziato⁹⁵, il bicameralismo italiano non rappresenta nemmeno il frutto di una scelta, ma il risultato quasi accidentale di una serie di «veti incrociati»⁹⁶.

Non è infatti agevole ricostruire sinteticamente gli sviluppi della discussione in quanto ripercorrendo il lungo ed aspro dibattito sulla rappresentanza territoriale della seconda camera, il procedimento di definizione appare confuso e farraginoso, avanza a colpi di ordini del giorno e votazioni, acquisendo man mano soluzioni parziali che vengono poi rimesse in discussione o palesemente contraddette nella votazione successiva.

Nel tentativo di esaminare il passaggio da un livello di progettazione politico-ideologica del regionalismo alla sua concretizzazione in reali modelli istituzionali mediante la configurazione di un Senato regionale, appare utile riportare una nota e realistica considerazione espressa al termine dei lavori costituenti da Don Luigi Sturzo: «il passaggio dall'idea al fatto è sempre penoso. La realizzazione nel concreto, sia pure quella di formulare una legge, è una creazione. Dopo un secolo il tentativo è stato fatto; era naturale che non mancassero le discussioni, le

⁹⁴ AMATO G., *Una repubblica da riformare*, Bologna, 1980, pp. 182 ss.

⁹⁵ Cfr. SPAGNA MUSSO E., *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in Aa. Vv., *Parlamento, istituzioni, democrazia*, Milano, 1980, p. 124.

⁹⁶ MATTARELLA S., *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, pp. 1162 ss. Parimenti, v. RESCIGNO F., *op.cit.*, 1995, p. 87; PEZZINI B., *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, p. 2.

opposizioni, le critiche, le vedute diverse; nessuna meraviglia se attraverso un tale vaglio la Regione, che ci presenta la Costituzione, non sia quella che i regionalisti hanno vagheggiato e voluto da sì lungo tempo».

Così al solo fine di anticipare come nell'ambito del dibattito costituente all'affermazione iniziale di una Camera delle Regioni sia seguito il suo ripudio finale, sicchè la scelta del sistema parlamentare bicamerale, insieme alla scelta del modello regionale, rappresentano una delle pagine aperte lasciate dai nostri padri costituenti.

La vicenda presenta, come si può ben comprendere, particolare interesse e vale la pena ricostruirla, seguendo, attraverso i lavori preparatori, l'*iter* percorso dal principio di rappresentanza regionale nella formazione della seconda Camera, dalla «Commissione Forti» all'Assemblea costituente, nelle sue articolazioni: Seconda Commissione, «Commissione dei 75» in adunanza plenaria e Assemblea generale.

2. La rappresentanza regionale “temperata” nei lavori della Commissione Forti

Nel tracciare il cammino del complesso procedimento mediante il quale l'idea di un Senato regionale giunse a caratterizzare, seppur in forma alquanto limitata, il sistema bicamerale accolto dalla Costituzione, è necessario prendere le mosse dal lavoro svolto dal Ministero per la Costituente⁹⁷, non solo in ordine alla raccolta di un vasto materiale documentario, ma anche, ed è ciò che più interessa, in relazione ad una prima analisi delle questioni relative alle riforme istituzionali, compiuta dalla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato⁹⁸.

⁹⁷ Il Ministero per la Costituente fu istituito con decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435, varato dal governo Parri.

⁹⁸ Come noto, furono istituite tre Commissioni: una dedicata ai problemi economici, una al tema del lavoro e una alla organizzazione dello Stato. Quest'ultima ereditò e ampliò i compiti della precedente Commissione per la riforma dell'amministrazione, istituita già nell'ottobre del 1944, e operò sotto la guida del giurista Ugo Forti, professore di diritto amministrativo dell'Università di Napoli. Le attività di lavoro furono a sua volta suddivise in cinque sottocommissioni, incaricate di studiare rispettivamente i problemi costituzionali, l'organizzazione dello Stato, le autonomie locali, gli enti pubblici non territoriali e la sanità.

Pur non avendo l'ambizione di elaborare un progetto organico di Costituzione, essa aveva il compito di predisporre gli elementi per lo studio della nuova carta costituzionale che avrebbe dovuto determinare l'assetto politico dello Stato⁹⁹.

In particolare, con precipuo riferimento al tema del bicameralismo - trattato in seno alla prima sottocommissione «problemi costituzionali»¹⁰⁰ - fu redatta una relazione al termine dei lavori relativi all'organizzazione e al funzionamento del potere legislativo, riportando succintamente le discussioni e i pensieri dei diversi commissari, nonché gli elementi storici, teorici e di diritto comparato che potessero fungere da base per la successiva discussione¹⁰¹.

Se è vero infatti che il richiamo a tali dibattiti compare di rado nei lavori della Costituente, è altrettanto vero che essi sono ugualmente significativi in quanto contengono in *nuce* gli orientamenti che le forze politiche assumeranno nella nuova sede, nonchè i principali temi del bicameralismo attorno ai quali si accenderà una lotta serrata. In questa fase preparatoria si possono, infatti, già individuare le ideologie costituzionali sottese alle proposte dei partiti per la nuova configurazione del potere legislativo: il monocameralismo delle sinistre, il neocorporativismo cattolico e il regionalismo dei repubblicani.

Delle tre opzioni citate, può dirsi in estrema sintesi che dopo un'ampia discussione fu accolto a grande maggioranza il sistema bicamerale, scartando l'ipotesi di una camera non elettiva.

A sostegno di siffatta scelta furono impiegate per lo più ragioni di carattere pratico, affermando che «è sommamente pericoloso, in uno Stato democratico, concentrare tutto il potere legislativo in una Camera; che il Capo dello Stato avrebbe difficilmente la forza politica di equilibrare lo strapotere di una camera unica, se

⁹⁹ Cfr. art 2 d. lg. luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435, ove si legge che il Ministero ha il compito di «preparare la convocazione dell'Assemblea costituente [predisponendo] gli elementi per lo studio della nuova costituzione che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale».

¹⁰⁰ La prima sottocommissione dedicata ai «problemi costituzionali» era presieduta da G.B. Boeri esponente del Partito d'Azione. Sul dibattito che ne è scaturito cfr. NENNI P., *Il Ministero per la costituente. L'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, Roma, 1995, p. 76

¹⁰¹ Sui lavori della Commissione Forti, v. OCCHIOCUPO N., *La «Camera delle Regioni»*, Milano, 1975, pp. 28 ss.; AIMO P., *op.cit.*, 1977, pp. 113 ss.; MACCHIAVELLO A., *Il problema del bicameralismo e le origini del Senato. Il dibattito in Assemblea costituente*, in *Studi Urbinati*, 2011, n.1-2, pp. 170 ss..

non quando fosse affiancato da una seconda assemblea legislativa; che questa seconda Assemblea, nella sua azione equilibratrice della prima, costituirebbe una efficace remora a ogni dittatura collegiale; che il solo fatto della coesistenza delle due Camere indurrà inevitabilmente a un maggior senso di responsabilità; che il sistema bicamerale ha avuto origini spontanee e lo si ritrova normalmente in tutte le Costituzioni che non sono state create a tavolino, ma che sono sorte da esigenze lungamente maturate”¹⁰².

Se queste erano le ragioni sottese al *favor* mostrato per la scelta bicamerale, maggiori difficoltà si rinvenivano in ordine al problema della composizione della seconda camera che si presentava di non facile soluzione. Esclusa sin da subito la possibilità che le Camere fossero vitalizie, ci si chiedeva invece se la seconda camera dovesse rappresentare le Regioni, gli interessi o avere una rappresentanza mista.

In omaggio al principio delle autonomie locali e spinta dall'esigenza di introdurre le regioni nell'assetto costituzionale in divenire, una prima tendenza era volta al riconoscimento di una seconda camera a base regionale, funzionale quindi alla tutela degli interessi specifici delle regioni costituite in enti autonomi. Al fine di evitare tuttavia la configurazione federale del nuovo Stato - che da ogni parte si proclamava di non volere - era necessario che le Regioni non avessero un numero eguale di rappresentanti. Così, nel tentativo di allontanare il “pericolo federalista”, si escogitò il sistema della “rappresentanza regionale temperata”, una rappresentanza cioè “non uguale per tutte le regioni, ma nemmeno direttamente proporzionale alla loro popolazione, essendo temperata in modo da attenuare le più notevoli sperequazioni che sorgerebbero dalla mera considerazione del peso demografico delle varie regioni”¹⁰³. Si stabiliva, così, un numero minimo ed un numero massimo di rappresentanti regionali.

¹⁰² D'ALESSIO G., (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato(1945-46)*, Bologna, pp. 697 ss.

¹⁰³ OCCHIOCUPO N., *La «Camera delle Regioni»*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale : scritti in onore di Costantino Mortati*, 1977, pp. 409 ss.

Tale soluzione non mancava tuttavia di suscitare aspre critiche, giacchè da un lato vi era il timore che una rappresentanza regionale non direttamente proporzionale alla popolazione delle regioni avrebbe potuto in parte vanificare il principio della sovranità popolare e del suffragio universale; dall'altro lato vi era la preoccupazione che una seconda camera non basata sulla partecipazione paritaria delle regioni sarebbe potuta diventare un semplice ed inutile doppione di quella dei deputati.

Secondo una diversa opzione invece nell'ambito della seconda camera andava introdotta una forma di rappresentanza organica degli interessi culturali ed economici. Ma anche in questo caso le molteplici obiezioni sollevate al riguardo, unitamente alla considerazione - sempre presente in parte dei commissari - che gli interessi locali dovessero in ogni caso ricevere specifica tutela, suggerirono la formulazione di una rappresentanza mista, coniugando il principio della rappresentanza di interessi con il principio della rappresentanza regionale e integrando quindi rappresentanza di gruppi locali, economici e culturali. Di conseguenza, i rappresentanti delle regioni non dovevano essere scelti direttamente dal corpo elettorale o dall'assemblea regionale, ma dalle organizzazioni economiche e culturali esistenti nelle regioni stesse. Tuttavia i sistemi misti - si osservava - spesso non fanno altro che assommare nella stessa Camera i difetti e le difficoltà di ciascun diverso sistema presente.

Sicchè non fu possibile raggiungere l'accordo e, a conclusione del dibattito, la maggioranza della sottocommissione si dichiarò favorevole ad una composizione della seconda camera basata sulla rappresentanza regionale temperata o sull'elezione a suffragio universale entro determinate categorie di eleggibili, «con particolare considerazione» - si tenne a precisare - per la prima soluzione¹⁰⁴.

L'esito del dibattito fu dunque il frutto di un compromesso o almeno di reciproci patteggiamenti proprio perchè le idee estreme, per così dire, del monocameralismo da una parte e della rappresentanza organica dall'altra vennero respinte. La

¹⁰⁴ OCCHIOCUPO N., *op. cit.*, p. 31.

preferenza fu invece accordata ad un sistema regionale temperato, non lontano dalle richieste democristiane, e ad un sistema di suffragio universale entro categorie prestabilite, probabilmente visto come male minore da socialisti e comunisti.

In effetti, si può osservare che, già all'epoca, si affermava l'assoluta inutilità di una seconda Camera doppiata della prima, rilevando che avrebbe potuto determinare solo lentezza e farraginosità nei lavori parlamentari, essendo invece più efficiente un sistema parlamentare connotato da un (seppur limitato) aggancio territoriale.

Appare evidente quindi dall'analisi svolta come il contributo all'elaborazione delle norme costituzionali sia stato particolarmente rilevante in materia: nella relazione finale erano state di fatto già definite le linee essenziali delle questioni fondamentali.¹⁰⁵ Ed infatti, l'esito del dibattito rappresentò il modello di riferimento, ancorato a dati concreti, da proporre in Assemblea alle forze politiche del Paese e le proposte avanzate furono il punto di partenza delle scelte dei costituenti. A suffragio di tale continuità tra l'attività istruttoria della Commissione Forti e la fase propriamente costituente, basti considerare che le questioni si riproposero, più o meno negli stessi termini, in sede di Assemblea Costituente.

3. I motivi ispiratori della disciplina del Senato in sede di Assemblea Costituente

Nel rievocare i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente¹⁰⁶ è necessario ricostruire l'*iter* di svolgimento dell'idea di attribuire carattere regionale alla seconda camera, mediante le varie fasi che portarono prima alla sua affermazione, sia pure parziale, e poi al progressivo svuotamento di significato e di contenuto.

¹⁰⁵ Sull'influenza dei lavori preparatori della Commissione Forti sull'attività costituente, RIZZO G., *I lavori preparatori della Costituente*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, I, Firenze, 1969, pp. 747 ss.; CHELI E., *Il problema storico della Costituente*, in *Politica del diritto*, 1973, 4, p. 485.

¹⁰⁶ Con decreto legislativo luogotenenziale del 25 giugno 1944, n. 15136, si stabiliva l'istituzione dell'Assemblea Costituente. Così si legge all'art. 1: "dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano, che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una Assemblea Costituente per deliberare la nuova Costituzione dello Stato". L'Assemblea costituente verrà poi eletta il 2 giugno 1946 e cesserà i suoi lavori il 31 gennaio 1948.

In limine di tale disamina, è d'uopo anzitutto rilevare che la connessione tra Regioni e seconda Camera è stata prospettata sin dall'inizio dei lavori¹⁰⁷, allorquando il democristiano Ambrosini, incaricato di fornire l'impostazione generale del tema delle autonomie locali, riteneva auspicabile la partecipazione della regione alla vita nazionale, prospettando la possibilità che la regione concorresse, anche solo parzialmente, alla formazione del Senato. Se questi erano gli intenti, tuttavia, si può anticipare sin d'ora che si rivelarono fallimentari. Difatti, ad onta di tale breve accenno, il problema relativo alla creazione di un collegamento istituzionale tra Stato e Regioni nell'ambito dell'organo parlamentare non fu avvertito in tutta la sua importanza, ma fu spesso ignorato, venendo in rilievo solamente in occasione del dibattito sull'adozione o meno del sistema bicamerale e sulla composizione della seconda camera.

Sul punto, non vi era convergenza di opinioni né sull'*an* né sul *quomodo*. Anzi, le eterogenee posizioni assunte dalle forze politiche che presero parte all'Assemblea costituente¹⁰⁸ fecero sì che intorno alla seconda Camera si sviluppasse il tema «più discusso e tormentato della Costituzione».¹⁰⁹

Appare necessario allora rendere noti i principali orientamenti dei partiti¹¹⁰, diversi ma tutti volti a dare concretezza alla riaffermata centralità dell'istituzione parlamentare nell'intento di realizzare un sistema politico pluralistico in cui

¹⁰⁷ La Seconda Sottocommissione, composta da 38 membri e presieduta dall'on. Terracini, iniziò i suoi lavori il 26 luglio 1946. Cfr. RESCIGNO F., *op.cit.*, 1996, p. 87 ss.

¹⁰⁸ In particolare, il tema del bicameralismo, come tema specifico della più generale questione relativa all'organizzazione e al funzionamento del sistema parlamentare, è trattato a fondo dalla commissione dei 75, e più precisamente dalla seconda sottocommissione, nelle sedute che vanno dal 3 settembre 1946 al 4 gennaio 1947 e poi ripreso in sede di adunanza plenaria nei giorni 27-29 e 31 gennaio 1947. Tre erano le sottocommissioni in cui si divideva la commissione dei 75: la prima dedicata ai diritti e doveri dei cittadini; la seconda dedicata all'ordinamento costituzionale della Repubblica; la terza dedicata ai rapporti economici e sociali.

¹⁰⁹ Queste le parole di Ruini in Atti Assemblea Costituente, assemblea generale, IV, p. 3077. I lavori e i documenti elaborati in seno all'Assemblea Costituente sono reperibili sul sito della Camera dei deputati.

¹¹⁰ Per un'analisi approfondita delle diverse posizioni espresse nel dibattito costituente nella dottrina più recente, sia consentito rinviare, tra i molti, BONFIGLIO S., *Il Senato in Italia: riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Bari, 2006, pp. 49 ss.; CIOLLI I., *op. cit.*, 2010, pp. 230 ss.; CECCANTI S., *Riforme costituzionali e composizione del Senato: il ritorno alla rappresentanza territoriale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, pp. 1 ss.; CECCANTI S., CURRERI S., *Il Senato che (non) è stato, è e sarà: un deciso miglioramento*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2016, pp. 433 ss.; PINELLI C., *Sull'elezione del Senato "a base regionale"*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, pp. 3 ss.; MEZZANOTTE P., *Base regionale e rappresentanza territoriale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, pp. 304 ss.; MACCHIA M., *Le «instabili» fondamenta del bicameralismo costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2018, pp. 233 ss.

potessero trovare coesione le rappresentanze dei partiti con quelle sociali e territoriali.

Anzitutto, l'opzione bicamerale era sostenuta a gran voce dal gruppo democristiano, il cui leader Costantino Mortati metteva in rilievo due aspetti fondamentali: da un lato, la funzione di “freno” e di controllo della seconda camera sull'operato della prima, nonché la “funzione ritardatrice” della procedura legislativa al fine di consentire una valutazione più ponderata della convenienza politica delle singole leggi e una migliore elaborazione tecnica; dall'altro lato, la necessità di procedere ad un'integrazione della rappresentanza politica mediante una diversa composizione della seconda camera¹¹¹. Sotto quest'ultimo profilo, le soluzioni possibili erano tre: rappresentanza di categoria, attraverso la scelta di esponenti del mondo delle categorie produttive e della cultura¹¹²; rappresentanza territoriale, mediante la designazione dei membri della seconda camera da parte delle regioni e degli enti locali; combinazione dei due precedenti criteri, mediante una rappresentanza di categoria su base territoriale. L'intenzione era, infatti, quella di dar vita ad una seconda camera, eletta a suffragio universale, che si atteggiasse come una “Assemblea nazionale degli interessi organizzati, fondata prevalentemente sulla rappresentanza eletta dalle organizzazioni professionali costituite nelle regioni”¹¹³ al fine di “abbinare” la rappresentanza degli interessi con quella genericamente regionale.

Ma la forza politica che avvertiva più di ogni altra l'esigenza di attuare il raccordo tra Stato e Regioni nella seconda camera, anche in conseguenza della sua antica tradizione di stampo regionalista e federalista, era il partito repubblicano. Muovendo dal presupposto che il sistema bicamerale fosse più idoneo ad assicurare il controllo politico del Parlamento sul Governo e una maggiore

¹¹¹ Cfr. Mortati, II Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, in *Assemblea costituente*, VII, p. 901

¹¹² *Ibidem*, *op. cit.* Più specificatamente Mortati prospettava tre possibili soluzioni: rappresentanza per categorie nel significato economico, relativo ai fattori di produzione e del consumo; rappresentanza per categorie nel significato super-economico, relativa la mondo professionale in senso più ampio, includendovi le associazioni di categoria e della cultura; rappresentanza per categorie intesa in senso ancora più ampio, relativo agli interessi sociali più rilevanti del paese (cultura, giustizia, lavoro, industria, agricoltura).

¹¹³ TUPINI G., *op.cit.*, 1946, p. 129 ss.

ponderazione degli interessi nei processi decisionali, il progetto Conti¹¹⁴ prevedeva che la rappresentanza della seconda camera dovesse riflettere la struttura autonomistica dello Stato e, in primo luogo, le Regioni come enti di diritto pubblico¹¹⁵. L'idea era quindi di far eleggere, in parte o in tutto, il Senato dalle Assemblee regionali. Ma non solo. La componente regionalistica non era l'unica ed esclusiva, in quanto ad essa doveva associarsi una (limitata) rappresentanza per categorie, in cui, però, la matrice professionale aveva minore rilevanza¹¹⁶. Il principio dell'attribuzione in via diretta ai consigli regionali di una quota di senatori da eleggere veniva così temperato da una forma di rappresentanza di interessi economici e culturali. Se è vero dunque che il partito repubblicano avvertiva fortemente l'esigenza di attuare un raccordo tra Stato e Regioni, forse l'errore in cui è incorso è stato proprio quello di combinare le istanze regionaliste con altre tipologie di istanze.

Favorevole alla formazione di un Senato rappresentativo delle Regioni era anche il Partito d'Azione. Fu proprio un suo esponente, l'onorevole Lussu, a proporre la formula secondo cui “La seconda camera è la camera delle Regioni”; formula che, come vedremo, incontrò, poi però, l'opposizione di quasi tutti gli altri gruppi politici, che in essa vedevano “penetrare con sotterfugi il concetto federalistico dello Stato”¹¹⁷.

Non mancavano, tuttavia, voci in favore dell'opzione monocamerale di cui si fecero interpreti le sinistre¹¹⁸. Assumendo quale base teorica il concetto di rappresentanza unitaria e la concezione tipicamente rousseauiana della inscindibilità della sovranità popolare, affermavano infatti che “se la radice della sovranità è unica, ed è il popolo, la volontà popolare trova la sua espressione in

¹¹⁴ Dal nome dell'onorevole Giovanni Conti, maggiore esponente del partito repubblicano e relatore insieme a Mortati sulla materia inerente la funzione legislativa.

¹¹⁵ Cfr. Conti, seduta del 4 settembre 1946 in *Assemblea Costituente*, VII, pp. 911 ss.

¹¹⁶ Il progetto prevedeva che i membri del Senato venissero eletti per tre quarti dalle assemblee regionali e per un quarto dalle organizzazioni sindacali, dalle università e dagli ordini professionali (oltre a dieci senatori nominati dal Presidente della Repubblica).

¹¹⁷ Lussu in *Atti Costituente*, *Assemblea generale*, vol IV, pp. 3089 ss.

¹¹⁸ Il riferimento è al Partito Comunista Italiano (PCI) e a buona parte del Partito Socialista Italiano di Unità proletaria (PSIUP).

una Assemblea, la quale rispecchia questa sovranità ed è chiamata ad attuarla”¹¹⁹. Muovendo dal noto dilemma di Sieyès, proposto durante l'elaborazione della Costituzione francese del 1791, veniva così criticato il bicameralismo come strumento di inutile duplicazione dell'organo rappresentativo della sovranità popolare e come strumento dannoso, specie in riferimento ai possibili conflitti tra le due camere. Ma vi è di più. Contro la scelta bicamerale venivano sollevati anche argomenti di matrice diversa connessi, da un lato, alla forma di Stato – sostanzialmente incentrati sull'irragionevolezza del bicameralismo se non in un assetto federale¹²⁰ – e dall'altro, all'inidoneità del bicameralismo a garantire un miglioramento della legislazione, più facilmente raggiungibile mediante l'approfondimento e la qualità del dibattito parlamentare che con la duplicazione delle procedure per lo svolgimento delle stesse funzioni. Così opinando, la componente comunista e socialista si mostrava propensa a spazzar via ogni forma di rappresentanza territoriale o frazionale in genere che potesse trovare spazio in una seconda camera parlamentare.

Evidente dunque l'eterogeneità delle posizioni espresse dai partiti in ordine alla scelta tra monocameralismo e bicameralismo, specie con riferimento in questo secondo caso ai modi di formazione e alle funzioni della seconda camera.

In disparte però alcuni posizioni minoritarie, tutte le correnti politiche presenti all'interno della Costituente si mostravano fermamente favorevoli a una struttura bicefala del Parlamento, giacché essenziale a moderare e controllare l'operato della Camera bassa e a integrare la rappresentanza. Dunque, l'unica soluzione che sembrava possibile adottare al fine di superare siffatti contrasti ideologici era la strada del compromesso.

4. Segue. I fattori del compromesso bicamerale

L'assenza di una posizione concordata tra i partiti politici che si affacciavano alla ribalta nazionale - carichi di antiche tradizioni ma divisi sul complessivo disegno

¹¹⁹ Cfr. il discorso dell'On. La Rocca all'inizio della discussione sulla struttura da dare al Parlamento del 6 settembre 1946, in Atti Assemblea Costituente, seconda sottocommissione, VII, p. 949.

¹²⁰ Così Nobile, seduta del 6 settembre 1946, in Assemblea Costituente, VII, p. 954.

rifondatore dello Stato – condusse alla ricerca del compromesso istituzionale, nella piena consapevolezza che dalla fisionomia del Senato sarebbe derivata la connotazione del Parlamento, cioè dell'organo sul quale si sarebbe incentrato il nuovo Stato democratico.

Le sinistre, infatti, preso atto che la tesi monocamerale sarebbe rimasta assolutamente minoritaria, si mostrarono subito inclini al compromesso in favore dell'istituzione di una seconda camera, a condizione però che essa fosse elettiva, che non fosse composta sulla base della rappresentanza di interessi di alcune associazioni o categorie e che non costituisse un freno ma una maggiore garanzia del sistema parlamentare.

A questo punto però il problema non era certo risolto, ma soltanto aperto. Nella comune decisione di istituire due camere del parlamento, i costituenti rimanevano profondamente divisi in merito agli obiettivi da raggiungere e ai mezzi più rispondenti allo scopo prescelto.

L'unico punto fermo del dibattito si risolse in una generale, ma anche immotivata adesione al bicameralismo perfetto, mediante l'affermazione del principio della “parità di attribuzioni fra le due Camere”¹²¹.

Fu così accettata la soluzione bicamerale, spinti dall'idea che la seconda camera, nel modo di formazione, dovesse soddisfare quelle esigenze democratiche dalle quali non si poteva ormai prescindere nella composizione degli organi costituzionali.

Alla base di tale scelta vi erano ancora ragioni legate ai vecchi temi del costituzionalismo classico che tradivano timori nettamente conservatori laddove si insisteva sulla funzione di freno che il Senato avrebbe potuto esercitare su eccessi ed intemperanze della prima Camera o laddove si pensava ad esso come indispensabile “remora” contro eventuali dittature di Assemblea.

¹²¹ Così recitava l'ordine del giorno Leone, approvato il 26 settembre con il concorso della Democrazia Cristiana, dei repubblicani e delle destre: cfr. II sottocommissione, seduta del 26 settembre 1946, in *Assemblea Costituente*, VII, pp. 1109 ss.

L'idea di una Camera delle Regioni, invece, non ottenne grande fortuna in quanto evidentemente si concretizzava in un momento storico in cui l'ente Regione intimoriva già la maggior parte dei politici e degli studiosi, e quindi faticava ad affermarsi in quanto tale. La possibilità, infatti, che questo nuovo arrivato sulla scena politica potesse conquistare troppe competenze preoccupava non poco i politici del tempo, sicché parve normale accantonare certe idee¹²². Del resto, la preoccupazione maggiore del momento era la ripresa economica e sociale, nell'ottica della quale veniva giustificato ogni compromesso.

Ecco quindi che si giustificava la scelta bicamerale con l'esigenza di garantire una maggiore ponderazione delle deliberazioni da assumere, un migliore approfondimento delle ragioni di opportunità a sostegno dell'approvazione di una legge e il perfezionamento tecnico del testo normativo. Da qui l'idoneità del sistema bicamerale ad assicurare l'equilibrio nell'organizzazione dello Stato e della forma di governo e a meglio preservare i valori fondativi del patto costituzionale. Ad un primo sguardo, quindi, le posizioni espresse non sembravano che confermare le ragioni fondative dei sistemi bicamerali, connesse alle funzioni di freno, raffreddamento e garanzia della seconda camera: camera di riflessione, quindi, e non camera territoriale.

5. Criteri per la composizione della seconda camera: sui problemi, in particolare, della rappresentanza politica, della rappresentanza territoriale e di quella corporativa

A ben vedere, le posizioni assunte in ordine alla composizione del Senato sottendevano diverse concezioni del principio rappresentativo ed esprimevano tendenze non collegabili esclusivamente alle ragioni da ultimo richiamate. Ed infatti, sembra piuttosto che l'intenzione prioritaria fosse proprio quella di introdurre forme di rappresentanza differenziata rispetto a quella espressa dalla prima camera. Ebbene, è proprio in tale chiave di lettura che si può interpretare

¹²² Prima dell'approvazione della Costituzione italiana esistevano solo province e comuni. Si dovrà attendere l'elezione dei Consigli Regionali, avvenuta il 7 giugno del 1970, affinché le Regioni, dapprima esistenti solo dal punto di vista territoriale come suddivisione geografica, entreranno finalmente nella storia istituzionale italiana.

l'ordine del giorno che si espresse in favore di un sistema bicamerale “riconosciuta la necessità dell'istituzione di una seconda camera, al fine di dare completezza di espressione politica a tutte le forze vive della società nazionale”.¹²³ A suffragio della maggiore rilevanza della questione dell'integrazione della rappresentanza rispetto alla concezione “liberale” del bicameralismo come insieme di congegni di “freno” e “garanzia”, si può sottolineare infatti che in questa prima fase dei lavori il compromesso tra la componente democristiana e quella liberale non avvenne nella prospettiva di istituire una seconda camera di riflessione, ma precipuamente al fine di garantire la rappresentanza delle “forze vive della società”. In che cosa poi effettivamente queste consistessero, non vi era concordanza di opinioni: si faceva riferimento ora agli interessi regionali, ora alle categorie professionali, ora ai fattori della produzione, ma sempre al fine di esprimere una rappresentanza differenziata rispetto alla prima camera.

In quest'ottica, l'impostazione democristiana era, ad esempio, sorretta dall'esigenza di integrare la rappresentanza politica della prima camera con una rappresentanza per categorie nella seconda camera. Quest'ultima andava però intesa, non come mera rappresentanza organica di matrice corporativa¹²⁴ o statutaria nè come riflesso di un'impostazione fortemente ideologicizzata nel senso della dottrina del corporativismo cattolico,¹²⁵ ma l'idea era, piuttosto, di integrare la rappresentanza “in funzione di una più completa democrazia”¹²⁶. In ragione del forte nesso tra

¹²³ Cfr. II Sottocommissione seduta del 7 settembre 1946, in A.C., VII, 967 e per l'approvazione, p. 971

¹²⁴ MICELI V., *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Bologna, 1891, pp. 168 ss.

¹²⁵ Prospettiva ben presente nella riflessione mortatiana e richiamata in riferimento ai termini del dibattito costituente da AIMO, P., *op.cit.*, 1977, p. 117

¹²⁶ Questo l'auspicio espresso, in Assemblea costituente, da Costantino Mortati, il quale, nel corso della seduta del 24 settembre 1946 della Seconda Sottocommissione, aveva avuto modo di sottolineare che «lo schieramento dei partiti non rappresenta tutta la realtà sociale». Come sottolineato in CARLASSARE L., *Un bicameralismo discutibile*, in VIOLANTE L. (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 338, il Mortati, già in quella sede, contrariamente ad una certa contraria convinzione, aveva inteso mettere «a nudo l'artificiosità della rappresentanza politica intesa come rappresentanza unitaria e indifferenziata, dietro la quale si celano potenti realtà organizzate e carenza grave di partecipazione: è l'idea di una rappresentanza che si avvicini il più possibile a una democrazia integrale, la speranza di contribuire in tal modo alla “pacificazione sociale, perché con la rappresentanza integrale dei loro interessi le categorie stesse saranno sottratte al monopolio di alcuni partiti che non rappresentano le masse, ma solo determinati gruppi sociali, spesso assai ristretti” e si potrà arrivare a un “riavvicinamento sul piano parlamentare dei rispettivi punti di vista” ». Tuttavia, è doveroso evidenziare che l'impostazione mortatiana, almeno sotto alcuni aspetti, sembra riecheggiare vetuste schematizzazioni corporative, tanto da spingere l'on. Conti, relatore nella medesima seduta di martedì

principio democratico e principio rappresentativo, si escludeva quindi un sistema di elezioni di secondo grado per la formazione della seconda camera. Diversamente opinando, secondo tale prospettiva, si sarebbe infatti senz'altro annullata l'immediatezza del rapporto rappresentativo tra elettori ed eletti, che costituiva invece condizione imprescindibile per l'efficienza politica di ogni assemblea elettiva. In conformità al suo approccio alle democrazie pluralistiche rappresentative, il partito democratico pensava piuttosto di coniugare il principio democratico con il principio pluralistico, valorizzando per la formazione del Senato una concezione del principio rappresentativo che si collocava tra la rappresentanza politica generale e la rappresentanza di interessi territorialmente differenziati¹²⁷.

Ne scaturiva una proposta che prevedeva l'assegnazione dei seggi a ciascuna regione in proporzione alla popolazione e l'elezione di metà dei senatori a suffragio universale e diretto, lasciando che la restante metà venisse eletta nell'ambito di speciali collegi formati in base all'appartenenza dei cittadini a specifiche categorie produttive.

Ecco quindi come il tentativo di coniugare istanza professionale, istanza politica e istanza regionale si traduceva in un modello di rappresentanza territoriale per gruppi differenziati, che perseguiva l'ambizioso obiettivo di accostarsi il più possibile ad un'idea di “democrazia integrale”¹²⁸. Soltanto in questo modo si riteneva possibile l'emersione della rappresentanza delle forze vive del paese, al

24 settembre 1946, a definire la relativa proposta di una rappresentanza organica o degli interessi una proposta, appunto, che «non rappresenta nulla; è un'illusione, una finzione», salvo poi finire lui stesso, assieme a Luigi Einaudi, a proporre l'introduzione di una seconda Camera composta da rappresentanti regionali integrati da una certa quota di professori universitari e, più in generale, rappresentanze professionali. L'auspicio mortatiano di strutturare un Senato rappresentativo delle “forze vive della Nazione” è ripreso e meditato anche da MANZELLA A., *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, 4, 2013, pp. 2-6.

¹²⁷ Nella seduta del 27 settembre 1946, in *Assemblea Costituente*, VII, p. 1121, Mortati dichiara espressamente l'intenzione di abbinare al criterio della rappresentanza funzionale quello della rappresentanza organica al fine di coniugare la rappresentanza politica con le varie articolazioni, territoriali e di categorie produttive, che formano la struttura sociale della nazione, ma ciò non già per corporativizzare la rappresentanza politica, ma per organizzare il suffragio in maniera tale da garantire la politicizzazione degli interessi di categoria.

¹²⁸ Riprendendo l'espressione utilizzata da CARLASSARE L., *op. cit.*, 2001, p. 339.

fine di sottrarle al monopolio di alcuni partiti che non rappresenta[va]no le masse, ma solo determinati gruppi sociali, spesso assai ristretti¹²⁹.

Ciò posto, è evidente che la proposta democristiana appare di estremo interesse ai nostri fini in quanto pare cogliere già l'artificiosità della rappresentanza politica intesa come rappresentanza unitaria e indifferenziata, dietro la quale si celavano potenti realtà organizzative e postulare quindi la ricerca di una stabilizzazione del patto costituente attraverso ulteriori canali partecipativi e consensuali. Si prospettava dunque un'integrazione delle teorie del parlamentarismo rappresentativo che avevano caratterizzato il costituzionalismo dell'Europa continentale – e, in particolare, della teoria della Rivoluzione francese sulla rappresentanza della Nazione – mediante l'introduzione di ulteriori strumenti di inclusione delle istanze pluralistiche nel luogo parlamentare della rappresentanza. Se è vero quindi che nella dichiarazione d'intenti l'opzione bicamerale rinveniva la sua causa di giustificazione nella funzione di “equilibrio” e di “raffreddamento”, è altrettanto vero che essa sottendeva la ricerca di un ulteriore rafforzamento dei processi rappresentativi.

Ma è stata proprio la difficoltà di muoversi nella prospettiva dell'integrazione della rappresentanza a dividere le sinistre dai componenti della Democrazia cristiana e a determinare il fallimento del progetto.

Il nodo essenzialmente politico della questione relativa al peso da attribuire alla rappresentanza degli interessi nella composizione della seconda camera si traduceva in rilevanti complicazioni pratiche e nella ricerca di soluzioni di mediazione tra rappresentanza politico-territoriale e rappresentanza per categorie. Da qui, l'elaborazione di una varietà di modelli, integrativi e correttivi, il cui minimo comune denominatore era la ricerca di una più incisiva valorizzazione della rappresentanza territoriale su quella per categorie e il cui elemento distintivo

¹²⁹ Mortati nella seduta del 24 settembre 1946, in *Assemblea Costituente*, VII, p. 1084.

era invece il sistema di utilizzazione della Regione per la formazione della seconda camera¹³⁰.

Il carattere variegato di tali soluzioni, che oscillavano tra chi proponeva di individuare nella Regione il soggetto competente ad eleggere i componenti della seconda camera e chi proponeva di identificare il territorio regionale come semplice circoscrizione elettorale, fornisce la misura delle difficoltà riscontrate nel definire la composizione della seconda camera¹³¹. Ma se è vero che dai menzionati progetti emerge diversità di vedute sul modo di utilizzazione della regione per la composizione della seconda camera, è altrettanto vero che c'è assoluta concordia nel concepire in ogni caso la Regione stessa come base, come strumento per realizzare la rappresentanza di interessi.

In definitiva, il tema della composizione della seconda camera diveniva un punto politico di sostanziale contrasto: le sinistre, pur accogliendo il principio dell'elezione su base regionale, rimanevano ben salde in difesa dell'elezione a suffragio universale e diretto, a condizione che il riparto dei seggi tra le regioni fosse proporzionale alle rispettive popolazioni; la componente democristiana e repubblicana profilava invece ipotesi di integrazione della rappresentanza politica con la rappresentanza territoriale, proponendo anche meccanismi di formazione

¹³⁰ Il progetto Tosato prevedeva che ciascuna assemblea regionale eleggesse quindici senatori su designazione delle istituzioni e delle associazioni che perseguono gli interessi generali attinenti agli enti territoriali (scuola, giustizia, sanità, industria, commercio, agricoltura, artigianato); la proposta Fuschini prevedeva l'elezione dei senatori a suffragio universale e diretto sulla base di circoscrizioni regionali nell'ambito di determinate categorie professionali; la proposta Ambrosini, premesso un numero minimo di seggi per Regione, prevedeva che due terzi dei senatori venissero eletti da parte di un collegio elettorale regionale composto dai membri delle Assemblee regionali e dai membri dei consigli elettivi degli altri enti locali territoriali e che il restante terzo venisse eletto da collegi speciali delle varie attività produttive; la proposta Mannironi prevedeva, invece, che il senato fosse costituito dalle assemblee regionali, in quanto devono essere queste ultime ad eleggere tre rappresentanti per ogni regione ed un rappresentante ogni trecento mila abitanti, scelti fra gli esponenti delle forze produttive, secondo proporzioni fissate dalle stesse Assemblee regionali.

¹³¹ La possibile mediazione tra l'istanza professionale e quella territoriale non avrebbe comunque risolto la scelta tra l'elezione diretta e quella indiretta (attraverso gli enti territoriali). A questa opzione erano connessi altri punti decisivi: l'individuazione del corpo elettorale come indistinto ovvero differenziato in collegi a base professionale; la conseguente disciplina dell'elettorato passivo; il significato da attribuire alla scelta di eleggere il Senato "su base regionale" e l'adozione dei conseguenti criteri di riparto dei seggi tra le regioni.

della seconda camera su base territoriale “temperati” da collegi a base professionale¹³².

6. Il fallimento dei tentativi di dare fondamento giuridico alla rappresentanza territoriale della seconda camera

Le posizioni assunte in sede di Assemblea Costituente dimostrano come - dopo essere stata approvata l'adozione di un sistema bicamerale connotato dalla parità di funzioni delle due camere - nell'affrontare il tema della composizione della seconda Camera si sia affermata l'idea di rendere il Senato realmente rappresentativo delle Regioni.

In particolare, vi è da considerare che l'On. Lussu, sopravvalutando forse l'orientamento regionalistico, aveva presentato un ordine del giorno significativo nella forma ma ambiguo nella sostanza, secondo cui “La seconda Camera è la Camera delle Regioni”¹³³. Tale formula aveva destato tuttavia molte perplessità, laddove si evidenziava da parte di alcuni che così come non si era ritenuto necessario dettare in Costituzione una nozione di prima camera, allo stesso modo non era necessario dettare una nozione di seconda camera e da parte di altri che la seconda camera doveva essere sì di formazione regionale, ma solo con riferimento ad una generica nomina sulla base di circoscrizioni regionali e non rappresentare esclusivamente gli interessi regionali.

L'idea di una camera effettivamente rappresentativa delle Regioni appariva dunque ai più come un eco di antiche aspirazioni federalistiche, inopportune e contrarie alle esigenze politiche del Paese.

Ma tali osservazioni non impedivano alla sottocommissione, subito dopo la rielezione della citata proposta, di approvare l'ulteriore formula secondo cui “la

¹³² Si fecero, ad esempio, di nuovo interpreti di questa linea di tendenza da un lato Bulloni e dall'altro Piccioni. Il primo tentò una mediazione tra l'istanza territoriale e l'istanza professionale, rilevando la necessità di integrare la rappresentanza territoriale su base regionale con il mondo della cultura, le forze produttrici e quelle del mondo del lavoro e propose a tale scopo l'adozione di una sorta di voto plurimo in relazione all'importanza delle categorie. Il secondo rilanciò la rappresentanza organica con l'esplicito intento di ridimensionare la rappresentanza politica nella seconda camera.

¹³³ Lussu, nello spiegare la sua proposta, dichiara che “la seconda camera deve soddisfare alle esigenze unitarie della Nazione, al fine di evitare il pericolo che qualche Regione, affermando inopportuno la priorità dei propri interessi possa danneggiare gli interessi nazionali”.

seconda camera è eletta a base regionale”¹³⁴. Si trattava anche in questo caso di un'affermazione generica, ma che indubbiamente non lasciava trasparire, a differenza del primo caso, alcuna aspirazione di tipo federalistico.

Assunta come presupposto di carattere generale l'elezione su base regionale, occorreva accertare allora l'*ubi consistam* di tale principio, giacché lasciava impregiudicate tutte le altre questioni relative a modalità e condizioni di elezione dei senatori.

Ci si avviava a questo punto alla fase finale del dibattito, ruotante attorno alla proposta Perassi, la quale percorreva la via della rappresentanza territoriale su base regionale. Più nello specifico, essa prevedeva l'assegnazione a ciascuna regione di una quota fissa di cinque seggi e di una quota variabile proporzionale alla popolazione, disponendo che il Senato dovesse essere eletto per un terzo dalle assemblee regionali e per due terzi da delegati eletti dai consigli comunali. Evidente dunque come il progetto incappasse sotto quest'ultimo profilo nell'indubbia difficoltà di garantire meccanismi elettorali di secondo grado (o terzo grado, con riferimento ai delegati dei consigli comunali) idonei a coniugare il radicamento della rappresentanza nel pluralismo territoriale con i principi fondamentali della rappresentanza politica, del collegio indifferenziato e della tutela delle minoranze¹³⁵.

Accantonate definitivamente per tali ragioni le soluzioni che prevedevano un coinvolgimento degli enti locali¹³⁶, la rappresentanza territoriale rimaneva

¹³⁴ Cfr. AIMO P., *op. cit.*, 1977, p. 125.

¹³⁵ Queste le critiche mosse da Bozzi, seduta del 16 ottobre 1946, in *Assemblea Costituente*, VII, p. 1179 e da Laconi, seduta del 16 ottobre 1946 in *Assemblea Costituente*, VII, p. 1184.

¹³⁶ Dopo aver approvato il principio del duplice collegio elettorale e il meccanismo della “cd. equa proporzionalità”, in base al quale “il secondo collegio sarebbe stato costituito dai consiglieri di tutti i comuni compresi nella regione, secondo un sistema che avrebbe dovuto garantire un'equa proporzionalità nei confronti dell'entità numerica del corpo elettorale di primo grado di ciascun comune”, ci si rese conto ben presto dei rischi insiti nei meccanismi dell'elezione indiretta e l'opposizione fiorì una serie di controproposte, che tuttavia non sembrarono consentire la quadratura del cerchio, se non al prezzo di prevedere articolati sistemi elettorali di difficile praticabilità. Troppo forte, infatti, appariva la disomogeneità dei comuni italiani, tale da falsare i processi di rappresentanza indiretta nel senso della sovrarappresentazione dei comuni, specie in caso di ricorso a meccanismi elettorali di terzo grado, ovvero nel senso della sottorappresentazione delle regioni, venendo in ogni caso attribuiti ai comuni un maggior numero di rappresentanti, specie mediante le proposte di distinzione degli enti locali in gruppi a seconda della popolazione residente al fine di consentire comunque un recupero dell'istanza comunale.

ancorata soltanto a quella labile formulazione relativa all'assegnazione dei seggi su base regionale e all'elezione di un terzo dei senatori da parte delle assemblee regionali. A questa si aggiungeva, proprio al fine di accentuare il carattere regionalistico della seconda camera, il requisito della nascita o del domicilio regionali per la eleggibilità a senatori.¹³⁷

Ma ciononostante, nelle battute conclusive in Assemblea la spinta regionalista non trovò terreno fertile e non passò all'approvazione finale, in quanto nessuna forza politica intendeva porre le basi per una configurazione federale dello Stato.

Ci si attestò invece su una posizione interlocutoria, mediante l'approvazione della proposta Laconi, la quale prevedeva che la seconda camera fosse eletta da collegi regionali a suffragio universale indiretto, secondo le modalità stabilite dalla legge. Ecco quindi come il principio della rappresentanza regionale venne così svalutato, eliminando tutti quegli elementi che avrebbero potuto imprimere carattere regionalistico alla seconda Camera, tanto che a rimanere era solo la “base regionale”, sebbene un siffatto sistema di elezione non avesse una particolare efficacia prescrittiva.

Ma la questione non era chiusa. Questa era in realtà una vittoria di Pirro; dopo tanto discutere, si trattava di una soluzione che non accontentava nessuno. Spetterà ora all'adunanza plenaria affrontare lo scontro finale.

7. Considerazioni conclusive: emersione, nell'Assemblea costituente, di una nozione unitaria di rappresentanza politica

Divergenze di vedute continuavano a muovere gli animi dei gruppi politici anche nel *plenum* dell'assemblea, allorquando furono puntualmente riproposti anche progetti precedentemente accantonati. Basti considerare a tal proposito il rilancio della proposta democristiana, volta ad inserire forme di rappresentanza per categorie nei circuiti di formazione della seconda camera; la riproposizione della visione repubblicana in ordine a più specifiche modalità di partecipazione delle

¹³⁷ La prima bozza di articolato prevedeva che “il Senato è composto di rappresentanti [eletti] dalle Assemblee delle Regioni, dai Consigli accademici, dalle Università, dalle Organizzazioni sindacali nazionali, dagli Ordini professionali”.

Regioni¹³⁸; l'apertura dei liberali al suffragio universale diretto, che incontrava questa volta il sostegno delle sinistre¹³⁹.

Tra tutte, alla prova finale del voto fu approvata la proposta Nobile, che prevedeva l'attribuzione alle Regioni di un numero fisso di senatori, i quali venivano eletti per un terzo dai consigli regionali e per la parte rimanente a suffragio universale e diretto dai cittadini che avevano compiuto il venticinquesimo anno di età¹⁴⁰.

Appare di tutta evidenza allora come si intendesse convalidare in questo modo il carattere parzialmente regionale del Senato in rapporto alla nuova struttura introdotta in Italia con la creazione dell'ente regione, ponendo al contempo le premesse per il suo annullamento. È appena il caso di osservare, infatti, che, finché il sistema di elezione dei senatori rimaneva tutto di secondo grado, il sistema, buono o cattivo, avrebbe potuto avere anche una sua logica. Ma una volta vulnerato, addirittura a favore del suffragio universale e diretto, il sistema diventava veramente “ibrido”, poco vitale e facile bersaglio degli oppositori. Ed infatti, non durerà a lungo.

Attesa l'ambigua soluzione di compromesso, più correttamente qualificabile come prodotto di occasionali maggioranze raggiunte al termine di lavori assai confusi e viziati da contraddizioni interne, rilievi critici continuavano ad essere mossi nei confronti del progetto della Costituzione.

Da una parte si lamentava l'irreversibile declino dei progetti di integrazione della rappresentanza sicché secondo i democristiani la sostanziale omogeneità tra le due camere avrebbe senz'altro privato il bicameralismo della sua ragion d'essere; da altra parte si deduceva la sostanziale riduzione del progetto di seconda camera delle autonomie ad una semplice quota minoritaria di senatori eletti dalle assemblee regionali sicché i repubblicani vedevano vanificati tutti i tentativi di

¹³⁸ La componente repubblicana ripropose la versione del progetto Perassi basata su una quota fissa di senatori eletta dai consiglieri regionali e una quota variabile eletta dai consiglieri comunali distinti in tre categorie a seconda della popolazione (eventualmente raggruppando i comuni in più ampie circoscrizioni mandamentali).

¹³⁹ Le sinistre proponevano di recuperare una differenziazione nell'elezione delle due camere sotto il profilo della diversità di circoscrizione elettorale e delle categorie di eleggibili; i comunisti mediante l'elezione della seconda camera da parte di collegi regionali a suffragio universale.

¹⁴⁰ Cfr. seduta del 31 gennaio 1947 in Assemblea Costituente, VI, p. 251

rappresentanza degli enti territoriali; e ancora, da parte dei liberali e delle destre si rilevava l'insufficienza degli elementi di differenziazione tra le due camere e da parte delle sinistre una seconda camera ancora troppo simile alla prima che portava con sé il timore di possibili risvolti conservatori.

In questo contesto di generale insoddisfazione, per quel che più interessa in tale sede, occorre svolgere alcune considerazioni in merito al limitato carattere regionale attribuito alla seconda Camera. A tal proposito, lo scontro tra antiregionalisti e regionalisti avvenne senza esclusione di colpi e di fatto si esaurì senza alcuna intesa.

Tra gli antiregionalisti, si constatava che una rappresentanza su base regionale conferiva in sostanza alla Regione in quanto tale un diritto di partecipazione alla direzione politica del Paese, accogliendo una concezione dello Stato diversa da quella desumibile dalla parte della costituzione dedicata alle autonomie. Se infatti allo Stato non era stata data una configurazione federale, allo stesso tempo alle Regioni non era stata attribuita la fisionomia di organi di potere politico.

Tuttavia, si farebbe torto all'intelligenza dei sostenitori di tale critica ove si ritenesse che non avevano compreso che le Regioni nascevano proprio come enti essenzialmente politici, come centri di potere politico¹⁴¹.

Erano questi gli ultimi conati di un antiregionalismo fuori tempo, che di lì a poco si sarebbe trasformato, come noto, in acceso regionalismo.

È d'uopo infatti rilevare che vi era anche chi prospettava già la possibilità di stabilire un collegamento istituzionale tra Senato e Regioni, mostrandosi quindi favorevole al progetto.

Tra questi, l'esponente di destra On. Condorelli che, seppur antiregionalista dichiarato, a prescindere dall'atteggiamento personalistico nei confronti del problema delle autonomie locali, considerava l'istituzione di una sede di raccordo tra Senato e Regioni come necessario completamento dello Stato regionale.

¹⁴¹ Tutto il dibattito sulla riforma regionale fu – e non poteva non esserlo – politico. Tutte le forze politiche ne erano pienamente consapevoli come erano consapevoli del fatto che la Regione nasceva come Ente politico.

Secondo tale prospettiva, l'ordinamento regionale sarebbe rimasto infatti del tutto inattuato se non avesse avuto «l'organo della sua difesa e della sua direzione proprio nell'organismo costituzionale centrale»¹⁴². Sicchè il Senato non poteva che funzionare come Camera delle Regioni.

Verso la stessa direzione conduceva il pensiero del socialista Ruini, a parere del quale, una volta introdotta la regione nell'ordinamento, era senz'altro opportuna la sua partecipazione alla formazione del Senato affinché quest'ultimo potesse fungere più efficacemente da coordinatore e mediatore fra gli interessi di tali nuovi enti¹⁴³. Ma più di tutti era il democristiano Mortati ad evidenziare le ragioni che militavano a favore del Senato Regionale e che conservano piena validità a 74 anni di distanza. Assumendo come postulato logico che, una volta introdotto l'ordinamento regionale, una sola camera non era sufficiente ad esprimere complessivamente gli interessi della Nazione, riteneva che la riforma regionale sarebbe rimasta incompleta, anzi frustrata nei motivi e negli intendimenti che ne avevano informato l'istituzione e deviata dalle finalità politiche per cui era stata promossa, nell'ipotesi in cui non avesse trovato svolgimento e applicazione nell'ordinamento del Parlamento¹⁴⁴. Detto altrimenti, pareva opportuno prevedere una forma specifica di rappresentanza politica in forza della quale le regioni avrebbero potuto rappresentare al centro i loro problemi e bisogni unitariamente intesi. Da qui l'esigenza di fare delle Regioni non mere circoscrizioni elettorali, ma un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente ed in modo istituzionale.

¹⁴² Condorelli in Atti Costituente, Assemblea generale, VI, pp. 2889 ss., il quale aggiunge che le Regioni potrebbero concorrere a determinare la politica economica dello Stato: «Bisogna, visto che le Regioni ci sono, che ci sia proprio per legittima difesa di queste Regioni (del Mezzogiorno), proprio nell'ambiente nel quale è necessario difenderle (come ci dimostra una triste esperienza ormai vecchia), questo organo essenzialmente destinato alla difesa economica delle Regioni, più che alla difesa costituzionale. Base regionale, dunque, del Senato, che darà funzione, vigore ed autorità al Senato, che, altrimenti non ne avrebbe alcuna».

¹⁴³ Ruini in Atti Costituente, *ibidem*, p. 3094

¹⁴⁴ Mortati in Atti Costituente, *ibidem*, 18 settembre 1947, p. 2921, il quale, muovendo dalla piena analogia esistente tra Stato federale e Stato regionale, osserva che, pur nella differenza dei due tipi di ordinamento, «è comune l'esigenza di una specifica rappresentanza degli interessi differenziati, cui si conferisce un proprio rilievo costituzionale».

Ad onta di tali argomentazioni connotate da una singolare modernità, tali idee non ottennero alcun effetto concreto in Assemblea, ove risultò prevalente la “vendetta degli antiregionalisti contro il regionalismo”, i quali evidentemente non si adattarono al fatto compiuto dell'ente Regione, già entrato nel testo costituzionale. Definitivamente accantonati i progetti di integrazione della rappresentanza, il dibattito in Assemblea costituente finì sostanzialmente per rilanciare la tesi di un bicameralismo di “riflessione”, di “equilibrio” e di “garanzia”, funzionale al perfezionamento tecnico dell'ordinamento statale e all'opportunità politica di costituire saldi presidi alle libertà costituzionali.

In altri termini, sotto l'imprescindibile necessità di riaffermare la rappresentanza politica, sembra che i costituenti abbiano progressivamente mutato traiettoria: la prevalente ricerca di forme di integrazione della rappresentanza cedette il passo all'affermarsi di un bicameralismo di riflessione e di garanzia. E proprio tale chiave di lettura sembra decisamente pesare nel prosieguo del dibattito, che sfociò nell'approvazione dell'ordine del giorno Nitti¹⁴⁵, volto a coniugare l'elezione a suffragio universale diretto con il collegio uninominale e a sancire così la definitiva prevalenza della rappresentanza politica.

Tramontò così ogni possibilità che il Senato assumesse una composizione differenziata e l'art. 57, Cost. venne approvato nella seguente formulazione: «Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale. A ciascuna Regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sei. La Valle d'Aosta ha un solo senatore.»

Ebbene, se da un lato la riferita espressione “base regionale” e la fissazione di un numero minimo di senatori per ogni regione costituivano il risultato degli sforzi democristiani volti a salvaguardare qualche elemento del vecchio progetto (che affidava ai consigli regionali l'elezione di un terzo dei senatori), l'elezione a

¹⁴⁵ «L'Assemblea Costituente afferma che il Senato sarà eletto con suffragio universale e diretto col sistema del collegio uninominale» cfr. seduta del 7 ottobre 1947 in *Assemblea Costituente*, IV, pp. 3084 ss.

suffragio universale diretto, la scelta del collegio uninominale (seppur non menzionato espressamente in Costituzione) e la mancata previsione di specifiche categorie di eleggibili rappresentavano invece la sostanziale vittoria delle sinistre e dei partiti conservatori.

Ma ciò che preme evidenziare è che l'elemento "base regionale" si rivelò privo di ogni reale contenuto. Concepito in funzione di una successiva esplicitazione della partecipazione regionale, si ridusse a mero strumento classificatore di collegi e circoscrizioni elettorali, senza che ne derivasse alcun effettivo collegamento tra il Senato e le Regioni.

Conseguenza non poteva che essere la vanificazione dell'ultimo serio tentativo di differenziazione tra le due camere che, così concepite, andavano ora a comporre un'assemblea unica divisa semplicemente in due distinte sezioni operative che componevano un «giuoco di specchi»¹⁴⁶.

Alla luce della ricostruzione sinora effettuata, si può dunque concludere che il bicameralismo perfetto italiano nella sua genesi è associabile, più che ad un modello ragionato ed aderente ad una precisa ideologia nell'edificazione della Repubblica democratica, ai dissensi registrati in seno alla costituente tra i principali gruppi politici ed al «casuale formarsi di questa o quella estemporanea maggioranza»¹⁴⁷. Da qui la sua caratterizzazione: perfettamente paritario sul piano

¹⁴⁶ Cfr. GIANNINI M. S., *Senato e Camera: un giuoco di specchi*, "Mondo Operaio", 1948, 2, pp. 17 ss.

¹⁴⁷ In tal senso, PALADIN L., *op. cit.*, 1984, pp. 231 ss.

funzionale, non molto differenziato sul piano strutturale¹⁴⁸ e solo embrionalmente agganciato ad una prospettiva (incompiuta) di decentramento territoriale¹⁴⁹.

De iure condito, nessun nesso tra Senato e Regioni.

8. I successivi mutamenti intervenuti nel sistema costituzionale. Dalla integrazione dei processi di rappresentanza al c.d. “bicameralismo di garanzia”.

Tramontate le ipotesi di integrazione della rappresentanza e quelle basate su un effettivo ancoraggio territoriale della rappresentanza della seconda camera, il principio bicamerale era stato introdotto ed attuato fino al punto di parificare tutte le competenze spettanti alle due Camere, privando così il bicameralismo dei più caratteristici e razionali fondamenti giustificativi.

Atteso il pieno accoglimento costituzionale della rappresentanza politica e la sostanziale omogeneità nella composizione dei due rami del Parlamento pare infatti potersi escludere che la seconda camera sia in grado di esercitare la funzione di raffreddamento da parte di un collegio dotato di un più elevato tecnicismo. Del resto, in un'ottica essenzialmente conservatrice della vita politica, tale funzione presupporrebbe l'elezione come «designazione di capacità»¹⁵⁰ e non come partecipazione del corpo elettorale all'elaborazione dell'indirizzo politico¹⁵¹.

¹⁴⁸ Le lievi differenziazioni strutturali previste dai costituenti riguardano: l'elettorato attivo, che per il Senato era ed è tuttora circoscritto agli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età (art. 58, 1° comma Cost), mentre per la Camera è sufficiente aver raggiunto il diciottesimo anno di età; l'elettorato passivo, dal momento che sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno di età (art. 58, cpv. Cost), a differenza degli eleggibili a deputati, che devono aver compiuto il venticinquesimo anno di età; l'entità numerica delle due assemblee, essendo originariamente la Camera composta da 630 deputati e il Senato da 315 senatori, ridotti con legge costituzionale n. 1/2020 a 400 deputati e 200 senatori; la presenza in Senato di cinque senatori a vita di nomina presidenziale, nonché degli ex-Presidenti della Repubblica quali senatori di diritto (art. 59, 1° e 2° comma Cost.); la differente durata delle due Camere, essendo la Camera originariamente eletta per cinque anni e il Senato per sei anni (art. 60, 1° comma Cost). Peraltro, proprio quest'ultima più importante differenza, cui sarebbe potuta derivare una diversa composizione politica delle assemblee, fu eliminata dalla legge costituzionale n. 2/1963, preceduta dai due scioglimenti anticipati del Senato del 1953 e del 1958. Cfr. BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2020.

¹⁴⁹ Cfr. CHELI E., voce *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Torino, 1987, p. 323.

¹⁵⁰ MICELI V., *op. cit.*, 1891, p. 158, secondo il quale la moderna rappresentanza diventa sempre meno una delegazione di poteri e sempre più una designazione di capacità.

¹⁵¹ FIORAVANTI R., *Le dottrine dello Stato e della Costituzione*, in ROMANELLI R. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, 1995, p. 442.

Ciò che rimane a fondamento giustificativo delle scelte del Costituente è pertanto un bicameralismo “di garanzia”, funzionale a rafforzare l'equilibrio dell'organizzazione costituzionale dello Stato.

Sotto tale profilo, però, in realtà rimane tutto da dimostrare che in un ordinamento a Costituzione rigida e caratterizzato dal controllo di costituzionalità della Corte Costituzionale sia necessario ricercare correttivi e bilanciamenti interni al potere legislativo basati sulla struttura bicefala del Parlamento.

D'altronde, si risolve ormai in una formula tralatizia l'assunto in base al quale il bicameralismo può essere strumento di difesa contro una sorta di assolutismo democratico, tale per cui le due camere si verrebbero a porre l'una come contrappeso dell'altra al fine di prevenire il rischio di involuzioni autoritarie. Tale pericolo sembra essere infatti superato dai meccanismi di bilanciamento dei poteri e di correzione della forma di governo parlamentare previsti dalla Costituzione, quali le funzioni spettanti al Presidente della Repubblica e il sindacato di legittimità costituzionale delle leggi esercitato dalla Corte Costituzionale.

I residui fondamenti giustificativi del bicameralismo non possono che essere dunque ricercati in una diversa accezione di “garanzia”, intesa da un lato come funzione di perfezionamento della legislazione mediante il duplice vaglio dei progetti di legge presentati alle Camere¹⁵² e, dall'altro, come funzione unificante giacchè derivante dalla duplicità di procedimenti svolti da camere che hanno la stessa potenzialità rappresentativa e sono in ogni caso costituite in base allo stesso meccanismo di rappresentanza¹⁵³.

¹⁵² Come avvertiva già la relazione Ruini all'Assemblea Costituente, l'istituto della seconda camera è prevalso nella commissione dei 75 per «l'opportunità di doppie e più meditate decisioni». Tali parole potrebbero ripetersi ancora oggi, con l'unica avvertenza che la seconda camera può risolversi indifferentemente, a tali effetti, nel Senato della Repubblica o nella stessa Camera dei deputati, dato che il procedimento legislativo si presta ad essere iniziato, in ogni caso, tanto nell'una quanto nell'altra assemblea.

¹⁵³ Questa è la principale funzione del «bicameralismo procedimentale» riconosciuta da BERTI G., *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, Padova, 2001, pp. 459 ss., mediante una rilettura delle tradizionali tesi sul ruolo di garanzia e di raffreddamento della seconda camera alla luce del principio di omogeneità e di unità della rappresentanza politica accolti dalla Costituzione repubblicana. Tale tesi è sviluppata da coloro che riconoscono un valore sostanzialmente positivo al bicameralismo costituzionale.

Ma anche a tal riguardo i risultati non sembrano all'altezza delle aspettative. Ed infatti, con riferimento al riesame delle leggi¹⁵⁴, il sistema bicamerale non costituisce di per sé garanzia di un miglioramento tecnico-politico del prodotto legislativo¹⁵⁵. In senso opposto, è stato più volte notato che il vaglio bicamerale determina un ampliamento delle modalità e degli spazi dei procedimenti decisionali, con conseguente apertura del parlamento alle forze sociali nelle fasi conoscitive e istruttorie, che non assicura affatto un effettivo affinamento del prodotto legislativo. E a ciò si aggiunga che il bicameralismo dà spesso spazio a manovre ostruzionistiche delle opposizioni, con la conseguenza di gravi ritardi nell'approvazione di atti legislativi di centrale importanza per l'attuazione dell'indirizzo politico maggioritario. Né può dirsi che il bicameralismo abbia assicurato prestazioni «unificanti»¹⁵⁶, avendo invece soltanto consentito la flessibilità di mantenere aperta la possibilità di una utilizzazione della seconda camera correlata alle vicende del quadro politico, funzionale, quindi, più ai rotismi della forma di governo che a garantire prestazioni di unità.

Il bilancio sul funzionamento del nostro sistema bicamerale è dunque essenzialmente negativo e insoddisfacente¹⁵⁷. Sorte ben diversa sarebbe invece sicuramente toccata alla funzionalità del sistema bicamerale ove fosse stato effettivamente accolto il principio del collegamento istituzionale tra Regioni e Senato.

¹⁵⁴ *Ex plurimis*, CARETTI P., MORISI M., *Parlamento e politiche pubbliche*, in *Quad. cost.*, n° 3/2001, p. 491 ss.

¹⁵⁵ Si osservi, infatti, che in un sistema bicamerale, ciascuna camera, consapevole che dovrà comunque intervenire successivamente l'altra, potrebbe affrontare i singoli problemi avvertendo meno l'esigenza di approfondimento ed il carattere definitivo delle sue deliberazioni.

¹⁵⁶ Lo dimostra la crisi di regime della lunga transizione italiana e la progressiva erosione di quella funzione unificante che aveva sempre svolto il Parlamento repubblicano, la quale, pur essendo anzitutto crisi del rappresentato davanti al rappresentante, ha finito per riflettersi negativamente sulle potenzialità rappresentative e inclusive del Parlamento, producendo così il tendenziale assorbimento della rappresentanza politica nella rappresentanza di interessi. LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato* in BIONDI F., ZANON N. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, pp. 117 ss.,

¹⁵⁷ È affermazione ricorrente che il sistema bicamerale, come delineato nella Carta, non funzioni e se ne auspichi una revisione in FUSARO C., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 433; GUARINO G., *op. cit.*, 1953, pp. 207 ss.; TESAURO A., *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1951, pp. 1 ss.

9. La assenza nel nostro ordinamento di una Camera delle Regioni concepita come valutazione dell'interesse pubblico alla luce dei valori politici regionali

In nome, quindi, di un pluralismo orientato evidentemente più in senso ideologico, verso la ricerca della ricchezza di idee e di opinioni, piuttosto che in senso territoriale, verso la tutela e la valorizzazione della diversa specificità geografica italiana, la Costituzione del 1948 non ha previsto l'istituzione della Camera delle regioni.

Siffatta lacuna può forse spiegarsi alla luce del fatto che l'introduzione delle Regioni nel nostro ordinamento, non soltanto come enti dotati di potestà amministrativa, ma anche come enti forniti di potestà legislativa e in grado quindi di produrre leggi equiordinate a quelle statali nella gerarchia delle fonti, costituiva una novità così dirompente che l'assemblea costituente non se la sentì di osare di più. L'originaria assenza di una sede di raccordo tra Stato e Regioni, sia nel circuito parlamentare di elaborazione legislativa che nel circuito governativo dell'attuazione normativa, fu dunque una chiara scelta politica, che scontava ancora, con tutta evidenza, il grave peso ideologico e culturale di quasi novant'anni di accentramento statale, che nemmeno l'esasperazione del ventennio fascista era riuscita ad eliminare del tutto, nonostante le estreme conseguenze dell'autoritarismo che ne era seguito. La prudenza di fondo che orientò le scelte del legislatore costituente e che lo trattenne dal compiere un passo più deciso verso il regionalismo e il pluralismo territoriale - quale sarebbe stata l'istituzione di una Camera delle regioni - rappresentò senza alcun dubbio il peccato originale, che macchiò d'incompiutezza, fin dalla sua nascita, il nostro modello regionale. Quel peccato originale di fondo che, insieme ad una classe politica incapace ancora oggi di risolversi verso quella scelta di campo non decisamente compiuta in sede costituente, rendono il nostro stato regionale un modello di stato democratico e policentrico delle autonomie ancora ben lontano dall'essere compiutamente attuato.

Ebbene, proprio l'assenza di una sede di raccordo centro-periferia capace di contenere eventuali conflitti ha determinato una espansione dell'opera di supplenza

della giurisdizione¹⁵⁸. In particolare, l'organo giurisdizionale deputato alla composizione dei contrasti tra Stato e Regioni in ordine alla distribuzione delle competenze è stata la Corte Costituzionale, che ha rimodellato il sistema in chiave centralista¹⁵⁹. La giuridicizzazione del conflitto tuttavia si è rivelata disfunzionale sia negli esiti, che confortano la necessità di una sede politica di raccordo idonea a dare concreta attuazione alla previsione costituzionale dell'art. 5 Cost., che sul piano dell'opportunità, in considerazione del fatto che tali conflitti appartengono alla dimensione politica e alla sua evoluzione nelle dinamiche della forma di Stato e di governo¹⁶⁰.

È di tutta evidenza quindi che ci si è trovati dinanzi ad un regionalismo in crisi, che postula la ricerca di una soluzione in grado di portare a compimento il suo faticoso percorso. E non è revocabile in dubbio che la soluzione sia un organo costituzionale che, attraverso una funzione insieme “decentratrice” e “omogeneizzante”¹⁶¹, risponda alla necessità dei territori di essere rappresentati nell'organizzazione dello Stato composto. È dunque questa la funzione cui il bicameralismo italiano è chiamato nell'attuale contesto, ove appare imprescindibile per la composizione del pluralismo quale “sede di congiunzione e mediazione tra istanze unitarie ed esigenze autonomistiche”.¹⁶² Nella composizione simmetrica tra unità ed autonomia, essa rappresenterebbe quindi la soluzione attuativa dell'art. 5 Cost.

Soltanto mediante tale sintesi si potrebbero infatti valorizzare le autonomie, ponendo l'accento sull'esigenza di far convergere le istanze particolaristiche nel

¹⁵⁸ STAIANO S., *Lo specchio francese. Possibilità e insidie comparative nella riforma costituzionale italiana*, in *confrontocostituzionali.eu*, 2014, p. 2 in cui l'A. ne parla in connessione con la “particolare debolezza dei centri di decisione politica”.

¹⁵⁹ Cfr. sul punto l'analisi di STAIANO S., *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, pp. 5 e 6.

¹⁶⁰ Cfr. CIOLLI I., *Le seconde Camere e la rappresentanza territoriale*, in BONFIGLIO S. (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, Padova, 2008, p. 165; MORRONE A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 818 ss.; LIPPOLIS V., *Il bicameralismo e il Senato federale*, in CALDERISI P., CINTIOLI F., PITRUZZELLA G. (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli, 2004, p. 80.

¹⁶¹ ALLEGRETTI U., *op. cit.*, 1996, pp. 428 ss.

¹⁶² Così CARETTI P., *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, pp. 103 ss.

processo decisionale unitario, che sostanzia il significato ultimo della rappresentanza territoriale. Se è vero infatti che “occorre adattare il bicameralismo alle istituzioni esistenti intorno al Parlamento e soprattutto alle tradizioni e alla caratterizzazione attuale e storica della società”¹⁶³, allora, può certamente concludersi che la risposta al *quomodo* del bicameralismo italiano risiede nel dare piena espressione alle autonomie regionali in Senato.

10. Correlazioni tra bicameralismo, rappresentanza territoriale e articolazione funzionale dei due rami del Parlamento

L'integrazione della rappresentanza politica con forme di rappresentanza territoriale incontra tuttavia un ostacolo nella sostanziale inconciliabilità di quest'ultima con il principio del libero mandato. Il duplice valore della rappresentanza politica – idonea a determinare sia l'investitura del Governo sia il controllo parlamentare – rispetto alla rappresentanza territoriale – funzionale soltanto a garantire gli interessi delle autonomie – nonché la conseguente tendenza ad instaurare forme di concorrenzialità tra camera politica e camera delle autonomie acuisce il problema della “duplicità della volontà espressa dallo stesso popolo rappresentato.

In questo senso si osserva che finirebbe per essere ribadito il ruolo di “garanzia democratica” del bicameralismo, giacché la doppia lettura prevista nell'*iter* legislativo costituisce veicolo di omogeneità della rappresentanza politica¹⁶⁴.

Tali critiche, che fanno leva sui fondamenti della rappresentanza politica e sulla sua funzione unificante¹⁶⁵, rischiano però di non tenere in adeguata considerazione la ricerca di soluzioni necessarie ad assicurare quel raccordo tra la tradizionale

¹⁶³ BERTI G., *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 2001, pp. 462 ss. in cui l'autore sottolinea come il bicameralismo non sia “indifferente dunque al regime politico o alla funzione di governo, né alla condizione di libertà in cui trovasi la società”.

¹⁶⁴ L'omogeneità della rappresentanza politica si perderebbe se la seconda camera fosse formata come collegio regionale o di rappresentanza degli interessi o secondo criteri di rappresentanza istituzionale, in quanto essa «agirebbe necessariamente come organo di controllo delle deliberazioni della prima e non vi sarebbe in ogni caso omogeneità dei punti di vista» Cfr. Berti, *op. cit.*, pp. 462 ss.

¹⁶⁵ Sul legame tra la funzione unificante della Costituzione e le dinamiche della rappresentanza cfr. RIDOLA P., *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Padova, 1995, pp. 445 ss.

rappresentanza “universale” di matrice liberale e le istanze pluralistiche e partecipative delle democrazie rappresentative contemporanee¹⁶⁶.

Pare dunque che sia possibile rinvenire effettivi presupposti giustificativi del bicameralismo muovendo proprio dalla centrale questione dell'integrazione dei processi rappresentativi.¹⁶⁷ Così facendo, ben si potrebbe colmare quella separatezza rispetto alla dimensione pluralistica territoriale che, con pregiudizio agli elementi fondativi del patto costituzionale, ha finito per caratterizzare troppo spesso il Parlamento italiano. Considerato sempre più come luogo di espressione massima del sistema politico-istituzionale, l'organo legislativo è infatti rimasto però privo di proficui raccordi con gli altri canali di partecipazione pluralistica territoriale¹⁶⁸.

Peraltro, nel caso italiano, il nesso intercorrente tra il ruolo delle seconde camere e l'attuazione del principio federale che si desume dalla prospettiva comparatistica assumerebbe un significato ancora più pregnante, essendo esso finalizzato non soltanto alla distribuzione del potere in senso verticale ma anche al reinserimento del Parlamento nel circuito pluralistico delineato dalla Costituzione, che passa, anzitutto, per la piena valorizzazione del pluralismo autonomistico¹⁶⁹.

Se in una prima fase sussistevano infatti perplessità in merito all'istituzione di una camera delle regioni, si è poi senz'altro affermata l'idea che, realizzando un ben definito ancoraggio della seconda camera alla rappresentanza territoriale, si darebbe pienamente conto della «vertebrazione» istituzionale della Repubblica italiana.

¹⁶⁶ CARLASSARE L., *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in BIONDI F., ZANON N. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, pp. 40 ss.

¹⁶⁷ In questo senso, nella prospettiva di una valorizzazione della rappresentanza territoriale, v. ad esempio PEZZINI B., *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990, p. 270

¹⁶⁸ Per tutti, LUCIANI M., *op.cit.*, 2001, pp. 114 ss., che sottolinea le tensioni subite da parlamenti e rappresentanza nelle democrazie pluralistiche, auspicando, pur nella necessità storica della rappresentanza politica, l'innesto su questo troncone di ulteriori rami partecipativi.

¹⁶⁹ ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 73 ss.

Soltanto in questo modo sarebbe infatti possibile fornire solida garanzia al sistema delle autonomie e al rispetto del principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica.

Ben può dirsi allora che la presente prospettiva di analisi conduce senz'altro alla ferma convinzione che la ricerca di un fondamento giustificativo saldo e razionale del bicameralismo non può che passare per il suo radicamento nella struttura di decentramento territoriale. Ma vi è di più. Posta in questi termini, l'istituzione di una camera territoriale non costituisce soltanto l'approdo obbligato in termini di recupero dei fondamenti giustificativi del bicameralismo, ma anche l'elemento decisivo di identificazione e di sbocco di una riforma in senso genuinamente autonomistico.

La vera questione, dunque, è il mancato bicameralismo differenziato conseguente ad un mancato completamento del regionalismo. Questione che dura da più di settant'anni e che tutt'ora non trova soluzione. Sono queste le premesse da cui bisogna partire. Ma sono queste anche le premesse di quel piano inclinato su cui il nostro bicameralismo è andato, nel corso del tempo, sempre più scivolando fino a smarrire le sue originarie connotazioni garantistiche, senza di contro sviluppare le potenzialità di una possibile Camera a impianto territoriale. Ed è questo il contesto in cui si è venuto a snodare il percorso dei vari tentativi di riforma del nostro sistema bicamerale, di cui ci si occuperà nel successivo capitolo, insieme a quel processo di trasformazione ed innovazione del sistema delle autonomie locali, culminato con la riforma del Titolo V della Costituzione.

De iure condendo, l'auspicio è una riforma territorialmente orientata del bicameralismo, che passi attraverso l'istituzione di una seconda Camera effettivamente rappresentativa delle autonomie territoriali che “parlamentarizzi” il pluralismo territoriale e assicuri la valenza garantista della democrazia, dando nuova linfa al nesso intercorrente tra bicameralismo e regionalismo.

Ma si può anticipare sin d'ora che al potenziamento del ruolo delle Regioni avvenuto con la sopra citata riforma ha fatto da contraltare ancora una volta la mancata riorganizzazione del bicameralismo in senso territoriale, «una delle

maggiori lacune della riforma»¹⁷⁰, con la conseguenza che ha acquisito centralità l'unico sistema che secondo parte della dottrina consentiva di superare il problema della riforma del Senato e garantire la rappresentanza degli interessi territoriali ovvero il sistema delle Conferenze.

Nel capitolo seguente, pertanto, dopo aver analizzato prima il tortuoso cammino delle riforme costituzionali e poi la struttura, la natura e le funzioni del sistema delle conferenze, si tenterà di evidenziare perché, al contrario, si ritiene che non sia invece possibile rinunciare ai vantaggi che potrebbero derivare al sistema italiano dalla creazione di un raccordo Stato - Regioni a livello parlamentare.

¹⁷⁰ ANTONINI L., *Brevi note sul progetto di una seconda Camera territoriale. Soluzioni di compromesso per evitare il "suicidio" dei senatori*, in *Federalismi.it*, 2003, pp. 1 ss.

Capitolo III

Il Senato «federale» nelle ipotesi di riforma costituzionale

1. Il bicameralismo paritario come nodo irrisolto della Costituzione repubblicana

Il dibattito sull'opportunità politica e la funzionalità tecnica del bicameralismo italiano si iscrive all'interno del più ampio dibattito relativo alla forma di governo parlamentare e ai delicati equilibri istituzionali che accompagnano la storia della Repubblica italiana, senza avere allo stato né un epilogo, né un percorso tracciato e unanimemente condiviso.

Il bicameralismo costituisce, infatti, uno dei nodi irrisolti della Costituzione italiana¹⁷¹.

Come è noto, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'effettività di una seconda Camera che svolgesse una funzione di “freno” e di “contraltare” rispetto alla prima dipendeva da quei pochi elementi di differenziazione strutturale tra i due rami del Parlamento voluti dai Padri costituenti¹⁷².

Tuttavia, le vicende successive portarono ad una sempre maggiore convergenza tra Camera e Senato nella direzione di una sostanziale omogeneizzazione, piuttosto che ad una loro valorizzazione che restituisse un qualche senso compiuto alla scelta bicamerale.

¹⁷¹ Sul bicameralismo quale «nodo irrisolto» della Costituzione repubblicana si esprime BARBERA A., *I parlamenti*, Roma, 1999, p. 37. In particolare, sulla configurazione del Senato, RUINI M., *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, Milano, 1952, p. 63 rileva come la soluzione accolta “lasciava un senso diffuso di insoddisfazione”, richiamando i lavori della Costituente nei quali si parlò di “inquietante enigma del Senato”.

¹⁷² La configurazione del Parlamento, basata sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive è stata definita, anche in un'ottica comparatistica, atipica e giustificata, oltre che come omaggio alla tradizione, quale antidoto a possibili degenerazioni assemblearistiche. In questo senso cfr. GIANNINI L., LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, p. 140, secondo cui due camere avrebbero consentito “una forma più articolata di *checks and balances* all'interno della stessa struttura parlamentare; e questo spingeva a cercare gli elementi di differenziazione tra le due Camere essenzialmente sul terreno elettorale, in modo da consentire due “rappresentazioni” diverse e, al limite, contrapposte della stessa base popolare”.

In particolare, l'adozione dei sistemi elettorali¹⁷³ rappresentò il primo “tradimento” da parte dell'Assemblea costituente degli intenti annunciati di voler dare vita a due sistemi differenti, proporzionale per la Camera e maggioritario con collegi uninominali per il Senato. Dal momento che la legge elettorale per il Senato richiedeva un elevatissimo *quorum* per l'assegnazione diretta del seggio nel collegio uninominale, essa finì per funzionare, di fatto, secondo le logiche di un sistema proporzionale, in termini sostanzialmente analoghi al sistema prescelto per l'elezione della Camera. Ciò, unito al sistema partitico italiano fortemente strutturato del secondo dopoguerra, non poteva che determinare analoghi rapporti di forza all'interno delle due Camere.

Né gli altri elementi di diversificazione, quali la diversa età dell'elettorato attivo e passivo¹⁷⁴ o la componente non rappresentativa del Senato, riuscirono a giocare un qualche ruolo nella conformazione differente delle due camere¹⁷⁵. E a ciò si aggiunga anche la parificazione della durata della legislatura, avvenuta con la revisione della Costituzione ad opera della l. cost. n. 2 del 1963.

L'inconsistenza dei criteri di differenziazione rese dunque evidente, già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, che il bicameralismo, alla prova dei fatti, non costituiva esempio di funzionalità ed efficienza.

Se è vero che il bicameralismo perfetto poggiava le sue fondamenta sul compromesso raggiunto tra le forze politiche in sede di Assemblea Costituente, è altrettanto vero che esso si dimostrava un “compromesso infelice”.

Proprio al fine di saggiare nel concreto la validità o meno della scelta bicamerale, la prima legislatura costituì un eccellente banco di prova per verificare l'asserito perfezionamento tecnico della produzione normativa in virtù del duplice esame

¹⁷³ Il riferimento è alla legge n. 6 del 1948 per la Camera e alla legge n. 29 del 1948 per il Senato.

¹⁷⁴ La differenza relativa ai corpi elettorali appare anacronistica in MANZELLA A., *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, 4, 2019, pp. 4-5, ove l'autore rileva che l'esclusione dei giovani dal voto del Senato lascia “zoppo il nostro bicameralismo, venute meno le ragioni di 70 anni fa”. Nello stesso senso, LUPO N., *Funzioni di organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *federalismi.it*, n.1/2018, p. 8 che discorre di “evidente irrazionalità del nostro sistema istituzionale”, il cui superamento “sarebbe un modo per contribuire a risanare l'attuale frattura tra classe politica e società civile, che è anche una frattura tra le generazioni, le cui conseguenze oggi paghiamo”.

¹⁷⁵ Sul punto, PALADIN L., *op. cit.*, 1984, p. 232.

delle leggi, nonché l'idoneità del Senato a svolgere quella funzione di riflessione o di raffreddamento che i costituenti gli avevano affidato. Ma il bilancio fu senz'altro negativo: il Senato – concepito dai costituenti come *Chambre de réflexion* – appariva un “perfetto doppione¹⁷⁶” della Camera dei Deputati che non riusciva a svolgere alcun ruolo di bilanciamento nell'ambito del procedimento legislativo, ma che al contrario veniva sistematicamente utilizzato dalle forze di Governo per ritardare l'esame e l'approvazione dei disegni di legge. La completa parità funzionale e l'omogeneità politica delle due assemblee faceva sì che esse funzionassero “in piena e totale concorrenza”, rendendo la Camera alta una semplice e come tale inutile controfigura della camera bassa. Ergo, la configurazione di un bicameralismo non solo paritario, ma indifferenziato, non dava ottima prova di sé.

Anzi, si può proprio ritenere che il bicameralismo aveva fin da subito abdicato alla sua originaria vocazione di “garanzia contromaggioritaria” e di “freno” per divenire “mero strumento di ampliamento dei canali di accesso della classe politica alla sfera parlamentare”¹⁷⁷.

Quello che sarebbe potuto diventare un bicameralismo “di blocco” (per l'originaria diversità di durate e per l'auspicata drastica diversità di sistemi elettorali) divenne un bicameralismo “di rallentamento”. Il *trend* storico funzionale alle esigenze di reciproca garanzia tra forze politiche prendeva così a incepparsi, mostrando via via l'esigenza di migliorare performance decisionali sempre più inadeguate.

I principali rilievi critici riguardavano proprio le distorsioni rilevabili nell'esercizio della funzione legislativa: dalle accuse di lentocrazia, resa ancora più acuta dall'eccessiva quantità di lavoro normativo o più strettamente politico che il Parlamento doveva svolgere, alle tecniche di insabbiamento collegate proprio all'organizzazione bicamerale. Il che rendeva necessaria la

¹⁷⁶ Così FERRARI G., *Problemi nuovi nel nuovo Parlamento bicamerale*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 1950, p. 212.

¹⁷⁷ CHELIE., voce *Bicameralismo*, *op. cit.*, 1987, p. 323.

razionalizzazione dei procedimenti decisionali mediante l'eliminazione di inutili duplicazioni tra i due rami del Parlamento per tutto ciò che concerneva fasi conoscitive, istruttorie, dibattimentali e di raccordo con il Governo¹⁷⁸.

Tale situazione manifestava *ictu oculi* l'inadeguatezza del Senato quale camera deputata a svolgere la funzione equilibratrice e di riflessione propria di un bicameralismo di garanzia e legittimava sin da subito la prospettazione di una riforma non necessariamente "del bicameralismo", ma "nel bicameralismo"¹⁷⁹.

Fu così che, a soli dieci anni dall'entrata in vigore della Costituzione, parte della dottrina¹⁸⁰ parlava già di «storia ormai lunga e complessa della riforma di uno dei due rami del parlamento».

2. Il ritorno dell'ipotesi autonomistica

L'esigenza comunemente riconosciuta di pervenire ad una maggiore funzionalità del sistema parlamentare spingeva quindi ad un ripensamento critico delle scelte effettuate dai costituenti ed in particolare dei meccanismi elaborati per la formazione delle due assemblee legislative.

Segnatamente, trovava nuova fioritura l'idea di fare della seconda camera un'assemblea di rappresentanza delle Regioni o anche delle autonomie locali, e quindi di raccordo tra Stato e territori. Del resto, l'infelice sorte che tali proposte avevano subito al momento dell'elaborazione definitiva della Carta costituzionale, allorquando si riuscì a mantenere solo l'ambigua formulazione

¹⁷⁸ Interessanti proposte di razionalizzazione delle procedure decisionali si rinvengono in MANZELLA. A., *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, 2007

¹⁷⁹ Secondo tale prospettiva la scelta monocamerale, da sempre sostenuta dalla politica istituzionale delle sinistre, sollevava dubbi di efficienza e funzionalità, e non poche preoccupazioni per un capovolgimento così radicale di tutta la nostra tradizione parlamentare che ha sempre visto affiancarsi due Camere. Veniva dunque spontaneo chiedersi perché rivoluzione del tutto un sistema quando lo si poteva adattare alle esigenze e alla realtà odierna con meno fatica e probabilmente migliori risultati. In tal senso, la strada da percorrere per la riforma del Parlamento doveva condurre non già alla soppressione della seconda camera, ma alla sua revisione secondo RIVOSECCHI G., *Art. 55*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, p. 1119. In generale, sul problema dell'alternativa tra bicameralismo e monocameralismo cfr. COTTA M., *Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di un'analisi struttural-funzionale del Parlamento*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1971, p. 545;

¹⁸⁰ Così CUOCOLO F., *Due nuovi progetti di legge per la riforma del Senato*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1959, p.188.

della elezione del Senato “su base regionale”¹⁸¹, non era di ostacolo ad una nuova progettazione della camera in alta in funzione dell’ampio sistema di autonomie locali (ancora da attuare) che la stessa Costituzione aveva delineato.

Anzi, talune posizioni favorevoli all’istituzione di un Senato di tipo regionale più che muovere da una precisa volontà riformatrice o da una sincera convinzione autonomistica, derivavano proprio dall’idea che esso costituisse conseguenza necessaria della concreta attuazione dell’ordinamento regionale. È il caso di Nasalli Rocca, il quale, essendo di fede monarchica e considerando il Senato della Repubblica un organo inadeguato e difettoso, affermava la necessità di definire in fretta la questione dell’ente regionale, giacchè *“se la regione dovesse sussistere nella più ampia accezione del termine, il Senato potrebbe essere la massima espressione delle rappresentanze regionali”*¹⁸². Allo stesso modo, Luigi Villari, secondo cui *“se disgraziatamente...dovesse essere adottato...il sistema regionale, allora si potrebbe seguire l’esempio americano e affidare al nuovo Senato la rappresentanza vera e propria delle Regioni”*¹⁸³. Accanto a tali ipotesi riformatrici, non mancavano tuttavia posizioni dichiaratamente ostili. Se Meuccio Ruini si limitava a ritenere che la creazione di un Senato di estrazione regionale fosse del tutto immatura in virtù del fatto che le Regioni non esistevano ancora e non era dato sapere quando e come sarebbero funzionate¹⁸⁴, Luigi Sturzo dichiarava che un’eventuale partecipazione delle Regioni alla formazione del Senato secondo modalità più accentuate rispetto a quanto previsto dall’art. 57 Cost. “ripugnerebbe al nostro unitarismo nazionale” e darebbe vita ad un organismo “troppo spinto” per la nostra democrazia egualitaria e livellatrice¹⁸⁵.

¹⁸¹ L’interpretazione di tale clausola che, lungi dall’aver assicurato un collegamento forte tra la seconda camera e le istituzioni territoriali, trovava il suo significato nell’organizzazione delle circoscrizioni in cui venivano eletti i senatori.

¹⁸² Cfr. AIMO P., *op.cit.*, 1977, p. 208.

¹⁸³ *Ibidem*, *op. cit.*, p. 209.

¹⁸⁴ RUINI M., *op. cit.*, pp. 102 ss. Le preferenze del leader sono infatti indirizzate ad una semplice integrazione numerica del Senato, da attuarsi mediante un’immissione in tale organo di una quota limitata di senatori di diritto.

¹⁸⁵ Così STURZO L., *La riforma del Senato*, in “*Realtà politica*”, 1959, 21, pp.1-2.

Risulta di palmare evidenza allora come la mancata attuazione dell'ordinamento regionale nel periodo considerato costituisse un ostacolo non indifferente alla riproposizione dei progetti di riforma del Senato su base regionale e locale. Ed infatti, la mancata attuazione costituzionale relativa alle autonomie regionali - che le forze politiche di centro riuscirono ad imporre per lungo tempo - rendeva vano e sostanzialmente velleitario ogni ripensamento del sistema bicamerale che potesse trovare uno sbocco ed una soluzione in rapporto a tali enti. La posizione antiregionalista che contraddistingueva larga parte della classe politica riusciva ancora ad emarginare i fautori di una camera della Regione, impedendo di dare effettiva e concreta realizzazione a quelle istanze che cercavano di dare piena attuazione al principio della "base regionale". L'inerzia delle forze dominanti e la quasi totale indifferenza che i partiti di sinistra dimostravano verso ipotesi di revisione costituzionale precludeva allora la via ad ogni serio tentativo di riforma del Senato che potesse superare l'ibrida ed insoddisfacente configurazione paritaria data dai costituenti all'assetto dei due rami parlamentari.

Si può senz'altro ritenere allora che la situazione politica della prima legislatura repubblicana non era matura abbastanza per consentire lo sviluppo e l'affermazione di progetti, senza dubbio più democratici, volti a creare un "Senato delle autonomie" nella "Repubblica delle autonomie". Occorrerà infatti attendere l'integrale attuazione dell'ordinamento regionale affinché acquisisca nuova linfa l'idea di una seconda rappresentanza territoriale, giacchè risalgono proprio a quel periodo le prime proposte parlamentari di "regionalizzazione" del Senato¹⁸⁶ tendenti ad una "corresponsabilizzazione degli enti regionali".

¹⁸⁶ Ci si riferisce alla proposta di legge costituzionale avanzata dagli deputati Olivi, Bressani e Galloni, che prevedeva che una parte dei senatori (180) fosse eletta a suffragio universale diretto e, la restante parte (135) dai Consigli regionali. In tale proposta era ancora forte il timore che il Senato, interamente composto da rappresentanti di secondo grado, perderebbe di prestigio rispetto alla Camera dei Deputati eletta a suffragio universale e diretto, come afferma ROTELLI E., *Un progetto di "regionalizzazione del Senato*, in *Le Regioni*, 1976, p. 118; OCCHIOCUPO N., *Proposte e dibattiti sulla "Camera delle Regioni"*, in *Le Regioni*, 1976, p. 752.

3. La lenta attuazione del regionalismo italiano

Come noto, l'attuazione del modello di "Stato regionale" tracciato dal compromesso costituente¹⁸⁷ è avvenuto con notevole ritardo rispetto all'entrata in vigore della Costituzione¹⁸⁸.

In limine della disamina del lungo iter di attuazione dell'ordinamento regionale, giova premettere che la Costituzione italiana si è collocata nel solco della tendenza alla valorizzazione dell'autonomia delle comunità locali, che caratterizzava l'evoluzione degli Stati democratici: una scelta che appare pienamente comprensibile – e condivisibile – qualora si consideri, per un verso, lo stretto nesso esistente tra autonomia locale e democrazia, per un altro verso, la rottura del principio monistico del potere pubblico che ha accompagnato l'evoluzione in senso pluralistico della forma di Stato nel corso di questo secolo. Sotto questo secondo profilo, la fine del monopolio statale del diritto consente l'emergere, accanto allo Stato apparato, di una molteplicità di istituzioni distinte, espressive di variegata realtà sottostanti, tra le quali vengono a collocarsi anche le comunità locali: il pluralismo istituzionale si configura così quale una delle manifestazioni di quel pluralismo sociale che connota lo Stato democratico contemporaneo.

L'avvio dell'esperienza regionale non poteva non risentire dunque di un clima culturale aperto all'approvazione di leggi volte a promuovere la partecipazione e il pluralismo, a favorire la democratizzazione dello Stato e a correggere una visione della sovranità interamente fondata sulla rappresentanza politica nazionale.

¹⁸⁷ Su cui si v. LUCIANI M., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994, p. 1317 ove l'autore parla di una "povertà culturale" alla base del lavoro svolto in Costituente, derivante "dalla impreparazione con la quale veniva affrontato il tema del regionalismo, che in Italia era stato privo di concrete esperienze storiche e – salve poche eccezioni – avaro di adeguate riflessioni teoriche". Nello stesso senso si v. ALLEGRETTI U., *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2003, p. 123.

¹⁸⁸ Le regioni a statuto speciale, infatti, sono state istituite subito dopo il secondo dopoguerra. Per approfondire il percorso di attuazione delle regioni in Italia si rinvia a: BASSANINI F., *L'attuazione delle Regioni*, 1970; BARBERA A., *op.cit.*, 1973; BARTOLE S., *Autonomia regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Diritto e società*, 1973, p.556; PALADIN L., *La riforma regionale fra costituzione e prassi*, in *Diritto e società*, 1979, p. 263.

In questa prospettiva è importante evidenziare il cammino percorso dalle nostre Regioni verso l'effettiva realizzazione del sistema regionale; cammino che – come vedremo - non potrà non influenzare le scelte di ristrutturazione dell'organo legislativo.

Ebbene, se in una prima fase (1948-1970) si assisteva ad una regionalizzazione parziale, limitata alle cinque Regioni ad autonomia speciale previste dall'art. 116 Cost., attribuendo a ciascuna di esse uno *status* costituzionale proprio codificato nei rispettivi Statuti, è soltanto nel 1970 che prendeva avvio l'esperienza delle Regioni ad autonomia ordinaria¹⁸⁹, con le prime elezioni dei consigli regionali, a seguito dell'approvazione della legge elettorale delle regioni (l. n. 108 del 1968) e della legge sull'ordinamento finanziario regionale (l. n. 281 del 1970).

In questa seconda fase (1971-1978) di approvazione degli statuti si avviava il tentativo di interpretare in chiave estensiva le materie di competenza regionale, nonché il più rilevante processo di decentramento mediante il trasferimento organico delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni. Con il DPR n. 616 del 1977 si attribuirono infatti importanti e numerose competenze amministrative alle Regioni e agli enti locali, introducendo una tendenziale differenziazione di ruoli che riservava alle prime compiti di normazione, coordinamento e programmazione e ai secondi funzioni di natura amministrativa e di rappresentanza delle istanze territoriali di base.

Si definiva così l'ossatura del “nuovo stato delle autonomie”.

Ma il fattore tempo ebbe un ruolo fondamentale nel rendimento delle istituzioni regionali: non solo si è dovuto attendere ben ventidue anni dall'entrata in vigore della Carta Costituzionale per la loro attuazione, ma si è col tempo assistito anche ad una forte limitazione della loro autonomia. Costante era infatti l'invasione

¹⁸⁹ Per ricostruire il dibattito dottrinale nella fase di avvio delle Regioni ordinarie si trovano utili indicazioni in GUARINO G., *Le regioni nell'evoluzione politica e costituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1, 1970, pp. 5 ss.

statale, nell'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento e in forza del concetto di interesse nazionale,¹⁹⁰ negli spazi di intervento delle Regioni.

Nella terza fase (1980-1992) dell'esperienza regionale, stabilizzatosi il sistema al termine di un processo che seguì un percorso distinto dalle originarie intenzioni dei costituenti, gli scostamenti dal dettato costituzionale introdotti in via di prassi o sulla base della legislazione ordinaria¹⁹¹ erano notevoli. L'effetto, unitamente alla crisi complessiva che in tempi successivi coinvolse il sistema politico ed istituzionale italiano, fu la modificazione del "dover essere" dell'ente Regione, e in particolare del sistema delle relazioni interistituzionali, assistendo al graduale passaggio da un regionalismo di tipo garantistico a un regionalismo di natura collaborativa, ispirato a criteri di lealtà costituzionale e di collaborazione.

Al fine di garantire un miglioramento dell'efficacia complessiva del sistema, si riteneva ormai che la forma di stato regionale potesse funzionare soltanto mediante l'instaurazione di un'attitudine di tipo relazionale. A determinare tale apertura verso forme di collaborazione si ponevano anche altri fattori, sia endogeni che esogeni. Tra i primi, si annovera senz'altro la "crisi" del criterio di ripartizione delle competenze fondato sulla statica demarcazione delle materie tra Stato e Regioni, che dava luogo a numerosi intrecci e sovrapposizioni tra le materie e rendeva necessario un coordinamento tra le politiche nazionali e quelle locali¹⁹². Tra i secondi, attenzione particolare merita il ruolo svolto dall'Unione europea e dalla Corte costituzionale. Significativa è infatti l'incidenza del rafforzamento dell'integrazione comunitaria sulle relazioni interistituzionali, che portò ad affrontare problematiche inizialmente non previste, quali ad esempio la disciplina del procedimento di attuazione della normativa comunitaria, la definizione dei rapporti tra le regioni e gli organi comunitari o la previsione di

¹⁹⁰ Cfr., *ex multis*, PALADIN L., *Sulle funzioni di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. Cost.*, 1971, pp. 189 ss; BASSANINI F., *Indirizzi e coordinamento delle attività regionali*, in *La via italiana alle Regioni*, 1972, pp. 43 ss; CALIFANO L., *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e del coordinamento*, in *Le regioni*, 1999, pp. 49 ss.

¹⁹¹ D'ATENA A., *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in *Federalismo e regionalismo in Europa*, 1994, pp. 208 ss.

¹⁹² ROLLA G., *La determinazione delle materie di competenza regionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1982, pp. 100 ss.

poteri statali di intervento in caso di inadempimento degli obblighi comunitari da parte delle Regioni. Ma non solo. Ad influire sui criteri di funzionamento delle istituzioni nazionali si aggiunse anche il fatto che le relazioni tra unione europea e stati risultavano scandite da regole differenti da quelle delineate dal titolo V della Costituzione: l'armonizzazione delle normative al posto della rigida distinzione delle competenze, il coordinamento per assicurare la soddisfazione di esigenze unitarie invece di una riserva di poteri a favore del livello istituzionale sovraordinato, ma soprattutto la sussidiarietà al posto di un sistema statico di attribuzione delle competenze¹⁹³. E il tutto non poteva non incidere sui caratteri dell'ordinamento regionale. Altrettanto meritevole di considerazione è stato il ruolo svolto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale¹⁹⁴, laddove promuoveva una “attualizzazione” del dettato costituzionale volta a favorire il dinamismo nel sistema delle competenze e la collaborazione delle relazioni tra i livelli istituzionali così da consentire allo Stato di far evolvere i contenuti giuridici delle materie e permettere alle Regioni di meglio difendere le proprie prerogative legittimando il diritto a partecipare all'attività decisionale statale.

Risulta di palmare evidenza allora come l'idea di Regione che aveva ispirato la stagione iniziale del regionalismo – maggiormente attenta alla sua dimensione politica e alla capacità di riformare lo Stato in senso pluralistico e democratico – cedette il passo ad una concezione dell'autonomia di tipo funzionale, intesa come soluzione istituzionale idonea a migliorare l'efficacia e l'efficienza delle politiche pubbliche e a semplificare i processi di decisione politica. Così, anche la piena affermazione del principio costituzionale di autonomia fu limitata dai caratteri del sistema italiano dei partiti politici, in quanto la mancanza di effettivi partiti regionali rendeva meno incisiva l'attività rivendicativa e di contrattazione delle

¹⁹³ In materia di relazioni tra le Regioni e l'Unione europea la dottrina è assai vasta a titolo esemplificativo si richiamano i lavori di: CARETTI P., *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, 1979; D'ATENA A., *Le regioni italiane e la Comunità economica europea*, 1981; AA. VV., *Istituzioni comunitarie e Regioni*, 1988.

¹⁹⁴ Sugli apporti della giurisprudenza costituzionale nella fase di costruzione e sviluppo del regionalismo si veda BERTI G., BASSANINI F., *Corte costituzionale e autonomie locali*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, 1978, pp. 176 ss.

Regioni. Fu così che le spinte alla differenziazione persero di incisività a vantaggio di soluzioni uniformi sull'intero territorio regionale.

Infine, ad accelerare la crisi del sistema politico regionale furono i gravi scandali di corruzione politica che investirono l'Italia nel corso degli anni '90 e che coinvolsero anche gli organi di governo delle comunità territoriali.

Ergo, tale situazione, accompagnata alla riproduzione dal basso degli stessi guasti del sistema politico nazionale¹⁹⁵, fece sì che la forza politica e l'immagine delle Regioni si era indebolita al punto tale da palesare l'inadeguatezza della strategia che aveva caratterizzato l'attuazione del regionalismo.

La crisi del sistema dei partiti, la ricerca di nuove forme di legittimazione della rappresentanza politica, il tentativo di introdurre forme di governo di "democrazia immediata" in grado di limitare il potere di intermediazione dei partiti politici fecero maturare la consapevolezza che l'attualizzazione dell'ordinamento regionale non potesse più avvenire attraverso una sua graduale modificazione "tacita", sfruttando (in funzione integrativa) i "silenzi" della Costituzione.

È così maturata la convinzione che si dovesse intervenire con un progetto di riforma in grado di coinvolgere l'intero assetto delle istituzioni centrali e locali ed è proprio in questo contesto che si è avviato il processo di trasformazione ed innovazione dell'intero sistema delle autonomie locali¹⁹⁶, culminato con le leggi costituzionali n.1 del 1999 e n. 3 del 2001 che, come noto, si riproponevano di espandere al massimo il principio di «unità plurale»¹⁹⁷ sancito dall'art. 5 della

¹⁹⁵ Cfr. CALIFANO, *op. cit.*, 1999, pp. 44 ss., in cui l'autore afferma che l'istituzione delle regioni «non è riuscita neppure a rinnovare dal basso il sistema politico riproducendo, se non ampliando, taluni guasti del sistema politico nazionale: degenerazioni clientelari, pratiche spartitorie, cronica instabilità degli esecutivi, difficoltà a muoversi per progetti generali».

¹⁹⁶ Precisamente, vennero approvate la l. n. 142 del 1990 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali; la l. n. 81 del 1993 che prevedeva l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province; la l. n. 43 del 1995 che introduceva la nuova legge elettorale regionale; le c.d. leggi Bassanini che hanno conferito funzioni statali alle regioni e ai comuni (l.n. 59 del 1997) e disciplinato i controlli sugli atti amministrativi regionali (l.n.127 del 1997), sfociando poi nel d.lgs. n. 112 del 98, ispirato al c.d. federalismo amministrativo. Infine, il TUEL (d.lgs. 267 del 2000) che ha razionalizzato e consolidato tutte le innovazioni introdotte con rapidità negli anni precedenti.

¹⁹⁷ L'espressione è di PAGLIARI A., *I raccordi Stato-autonomie territoriali nella prospettiva di riforma del bicameralismo perfetto*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, p. 2.

Costituzione, portando con sé la *vexata* quaestio della rappresentanza territoriale nella sede parlamentare.

Il dibattito sulla riforma delle autonomie territoriali si andava così intrecciando sempre più con il dibattito sulla riforma territorialmente orientata del bicameralismo.

4. Segue. L'essenziale esigenza di creare un collegamento tra Regione e Senato

La cosiddetta “questione regionale” si trascina in Italia da oltre un secolo e non può considerarsi chiusa neanche adesso. Sarebbe al riguardo forse meglio, volendo sottilizzare, parlare di “una” questione regionale, anziché “della” questione regionale, per sottolineare, appunto, l'indeterminatezza, che si estende addirittura al suo stesso termine di riferimento¹⁹⁸.

È risaputo, infatti, che nel corso dei lavori della Costituente non fu data risposta precisa alla domanda - che sarebbe dovuta essere pregiudiziale - di che cosa fossero in sé queste entità che oggi l'art. 115 Cost. riconosce solennemente come “enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione”. Né era chiaro se l'elencazione di cui all'art. 131 Cost. rispondesse (e risponda) a criteri meramente convenzionali e nominalistici o a criteri oggettivi di natura storico-geografici o economico-culturali¹⁹⁹.

Il procedimento di attuazione delle Regioni mostra come esse abbiano impiegato molto tempo per acquistare una propria dimensione specifica (al punto che ancora oggi si dimostrano “carenti” in diversi settori) in ragione della perdurante incertezza sul ruolo che devono assumere nella dinamica della forma di governo. E ciò implica, quale logica conseguenza, incertezza sulla natura e l'estensione di

¹⁹⁸ Si cita una considerazione di CRISAFULLI V., *Vicende della “questione regionale”*, in *Le Regioni*, 1982, p. 495.

¹⁹⁹ È utile rammentare a tal proposito che, stando all'opinione allora molto autorevolmente seguita - e rispecchiata nell'ordine del giorno Targetti, approvato dall'Assemblea il 29 ottobre 1947 - le Regioni di cui al detto elenco sarebbero state in buona sostanza nulla più che i “compartimenti statistici”, disegnati sulla carta nel 1864 allo scopo pratico di agevolare la raccolta dei dati demografici ed economici del Regno e solo approssimativamente corrispondenti ad altrettante realtà oggettivamente individuabili e differenziate. Cfr. ROTELLI E., *L'Avvento delle Regioni in Italia*, Milano, 1967, pp. 361 ss.

tale autonomia, nonché sulle relazioni fondamentali intercorrenti tra Stato e Regioni.

Nell'ambito di tale processo si è assistito infatti al tentativo di svuotare di contenuto la natura e il ruolo delle regioni fino al punto di ridurle da "enti di governo" ad "enti di amministrazione" o "eterodiretti"²⁰⁰, con la connivenza di quella classe politica regionale interessata soltanto ad una gestione clientelare del potere. Così non solo l'ordinamento regionale aveva tardato ad essere attuato, ma incontrava gravi intralci anche dopo la sua attuazione in virtù dell'atteggiamento "antiregionalista della Corte Costituzionale"²⁰¹, dell'inerzia del Parlamento e della carenza di controllo da parte del Presidente della Repubblica sui decreti in materia regionale²⁰².

Sin dal momento della loro attuazione, le Regioni non avevano dunque dato eccezionale prova di sé e si sollecitava ora il progressivo rilancio.

A distanza di qualche anno, qualche novità è tuttavia intervenuta, in primo luogo sul piano normativo. Così nel 1988 è stata istituzionalizzata la conferenza dei Presidenti delle Regioni, che in precedenza aveva operato come organismo di mero fatto e a cui si attribuivano "compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia"; con le leggi 1837/87 e 86/89 in materia comunitaria si è stabilito il coinvolgimento sistematico delle Regioni nell'ambito del concorso italiano alla progettazione

²⁰⁰ BARBERA A., *La regione come ente di governo*, in *Politica del diritto*, 1973, pp. 741 ss.; BARTOLE S., *op.cit.*, 1973, pp. 575.

²⁰¹ Sul cd. atteggiamento "antiregionalista" della Corte costituzionale cfr. CRISAFULLI V., *Le regioni davanti alla Corte Costituzionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1963, pp. 537 ss.; GUARINO G., *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia regionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1964, pp. 559 ss.

²⁰² Cfr. OCCHIOCUPO N., *op.cit.*, 1975, p.p. 21 ss., ove si afferma che il Presidente della Repubblica non deve limitarsi "supinamente" ad apporre la sua firma agli atti che gli vengono sottoposti, ma deve sempre preoccuparsi, pur senza frapporre ostacoli inutili alla realizzazione dell'indirizzo politico di maggioranza, di salvaguardare gli interessi più generali e permanenti della Comunità e di tutti i soggetti che, nell'ordinamento costituzionale, trovano il fondamento dei loro poteri, diritti e doveri, in quanto "garante", "custode" e "tutore" dell'ordinamento stesso. E deve preoccuparsi ancora di più di tutelare gli interessi di cui è portatore quando è la stessa Costituzione che prevede espressamente, come nel caso dei regolamenti e dei decreti, il suo concorso nella "emanazione" degli atti.

degli atti comunitari e della attuazione nazionale delle norme della Comunità; con legge 142/90, infine, si è provveduto al generale riordino delle autonomie locali. Se è vero quindi che le Regioni hanno impiegato molto tempo per acquistare una propria dimensione specifica, è altrettanto vero che si sono guadagnate poi un'effettiva considerazione, tanto che lo stesso Giudice delle leggi le ha definite come "enti politici esponenziali della comunità regionale". Il nostro ordinamento viene così qualificato come stato ad autonomie locali, o ancora meglio, come stato ad autonomie regionali o stato regionale, giacché sono le Regioni, per il loro carattere profondamente innovatore, a caratterizzare il nuovo modo di essere delle autonomie locali e ad incidere sulla forma dell'intera comunità statale.

Considerare la Regione come un "ente politico esponenziale" della comunità regionale significa infatti elevare le funzioni della regione stessa da mera realtà amministrativa a soggetto politico. La regione diviene esponenziale di un ordinamento e, in quanto tale, può essere sganciata dal limite delle materie e del territorio, essendo volta a realizzare gli interessi dell'ordinamento regione e ad ottenere un trattamento basato sulla ragionevolezza e sull'eguaglianza.

Non si può allora prescindere dal considerare che la Regione, come nuovo protagonista sulla scena politica, attesa l'inadeguatezza, l'insufficienza e l'inefficienza dimostrate dal vigente sistema bicamerale, necessita di un collegamento stabile ed istituzionale con lo Stato; collegamento realizzabile, senza stravolgere in maniera troppo drastica l'attuale sistema degli organi costituzionali, attraverso la trasformazione della seconda Camera nell'organo di rappresentanza dell'Ente regionale. Sarebbe così possibile conferire alla seconda camera una funzione specifica, con benefici riflessi sulla funzionalità e sulla stessa rappresentatività del Parlamento, oltre che stabilire, come già detto, una connessione organica tra stato e regioni che completerebbe il disegno regionalistico delineato nella Costituzione.

Ecco dunque che torna in auge il nesso tra seconda camera e regionalismo.

È così che l'idea della trasformazione del Senato in una Camera delle Regioni, evocata già quando la forma di stato si caratterizzava ancora per un regionalismo

debole²⁰³, si ripresenta a ridosso della riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, per essere poi ripresa con i falliti progetti di revisione costituzionale del 2006 e del 2016 ma rimanendo tuttavia costantemente all'ordine del giorno dell'agenda politica.

Risulta pertanto necessario condurre un'analisi che, pur privilegiando l'approccio giuridico-formale, segua lo svolgimento delle vicende storico-politiche, in modo da rintracciare il l'effettivo peso giuridico-costituzionale del ruolo assunto dal Parlamento nel corso della storia repubblicana. L'esame delle vicende istituzionali che lo vedono protagonista consentirà di verificare, alla luce delle proposte di riforma "territorialmente orientate" avanzate nel corso del tempo, se e in che misura la dimensione bicamerale possa risultare funzionale al quadro degli obiettivi politici in cui si traducono le esigenze pluralistiche e autonomistiche della società come delineate dal testo costituzionale. Senza anticipare riflessioni di sistema, si intende dunque evidenziare come il nostro sistema bicamerale sia da sempre "alla ricerca" di una riforma che possa dare compiutamente voce agli interessi territoriali e che, così intesa, costituisce elemento indefettibile di democrazia sostanziale.

6. Il percorso delle riforme costituzionali: dalle Commissioni Bicamerali alla revisione dell'intero titolo V

Come si è visto, bicameralismo e regionalismo si sono sviluppati secondo un percorso differente rispetto all'originario disegno dei costituenti, mettendo in crisi i "modelli" del bicameralismo perfetto da un lato e della Regione dall'altro così come delineati dalla Costituzione del 1948.

Chiave unificante dei due percorsi si rinviene agevolmente nell'esigenza di riforma dell'assetto bicamerale in senso regionale. Esigenza avvertita sin da subito mediante la necessità di apportare correttivi di sicuro impatto che potessero avere una ricaduta positiva sulla governabilità del sistema.

²⁰³ OCCHIOCUPO N., *op. cit.*, 1975; OCCHIOCUPO N., *Le regioni in Parlamento. Attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1989, 1333 ss.

Da questo *impasse* si è tentato di uscire adottando due distinti approcci: prima mediante un'opera di “manutenzione” costituzionale attraverso un aggiornamento del testo costituzionale, poi mediante un'ampia e organica revisione della materia, che coinvolgesse l'intero titolo V della Costituzione.

Da questo momento in poi il dibattito intorno al bicameralismo paritario e ai suoi possibili correttivi non si è mai arrestato. Semmai ha lasciato dietro di sé una scia di progetti e proposte di riforma che si sono avvicinati fino ai giorni nostri e che – quantomeno con riguardo a quelle maggiormente rilevanti ai fini che qui più interessano – vale la pena di richiamare brevemente per comprendere il percorso che ha condotto fino al più recente tentativo di riforma costituzionale, anch'esso naufragato, del progetto di legge costituzionale sostenuto dal Governo Renzi.

Il primo percorso di “manutenzione” costituzionale fu seguito dalla prima Commissione bicamerale per le riforme istituzionali istituita nel corso della IX legislatura e presieduta dall'On. Aldo Bozzi²⁰⁴, che conduceva verso una differenziazione per funzioni²⁰⁵ delle due Camere. Nella relazione finale della Commissione²⁰⁶, in particolare, si attribuiva alla Camera dei Deputati il prevalente esercizio della funzione legislativa e al Senato l'esercizio di una funzione per lo più di controllo. In linea con ciò le leggi venivano distinte in “necessariamente bicamerali” e “a prevalenza della Camera”, mentre si prevedeva che il rapporto fiduciario dovesse instaurarsi tra Governo e Parlamento in seduta comune. Nessun accenno, invece, veniva fatto ad una diversa forma di rappresentanza delle due camere mediante il coinvolgimento delle istanze

²⁰⁴ Il lavoro della Commissione era stato preceduto da quello dei due comitati di studio istituiti nel corso dell'VIII legislatura, nell'ambito della Commissione affari costituzionali di Camera e Senato, per esaminare i problemi istituzionali e redigere un inventario ragionato sia delle proposte già presentate alle camere in materia istituzionale sia delle più significative osservazioni emerse in sede politica e parlamentare, così da rilevare profili di possibile revisione, senza con ciò procedere ad ulteriori considerazioni di merito, stante le divergenze di opinioni manifestatesi.

²⁰⁵ Sul punto, si era già espressa, qualche anno prima, una parte significativa della dottrina, tra cui BARILE P., MACCHITELLA C., *I nodi della Costituzione*, Torino, 1979.

²⁰⁶ Per esprimere le difficoltà incontrate dalla Commissione nell'espletare l'incarico è stata usata la metafora del costruttore: “è spesso più difficile ricostruire che edificare ex novo”, al fine di sottolineare come gli ostacoli incontrati per pervenire ad una Relazione propositiva per una limitata revisione costituzionale siano apparsi più gravi ed insidiosi di quelli incontrati, e alla fine superati, per produrre la vigente Costituzione. Cfr. RESCIGNO F., *op. cit.*, 1995, p. 60.

regionali al centro del sistema, ma il problema veniva affrontato da un diverso angolo prospettico. Al precipuo fine di favorire la partecipazione delle Regioni ai processi decisionali statali, si prospettava infatti l'intervento con poteri consultivi della Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata da 20 rappresentanti delle Regioni all'interno del procedimento di approvazione delle leggi per fissare i principi della competenza concorrente e occuparsi delle materie riguardanti le strutture e il funzionamento di regioni ed enti locali.²⁰⁷

La via delle "microriforme" costituzionali fu tentata anche durante la legislatura successiva mediante nuove proposte di riforma del bicameralismo che, sebbene tornassero sul nodo della rappresentanza in Senato, prospettavano l'idea di un bicameralismo differenziato solo dal punto di vista procedurale. La più esauriente proposta di riforma in tal senso fu elaborata dalla I Commissione della Camera – relatore il Presidente Silvano Labriola – ed introduceva una differenziazione funzionale in ordine al procedimento legislativo in base alla quale i progetti su materie riservate allo Stato avrebbero dovuto essere presentati alla Camera, mentre quelli in materie concorrenti con le Regioni al Senato.

Le linee di fondo di tale proposta furono poi riprese nel corso della X legislatura (1987-1992) dalla II Commissione per le riforme costituzionali presieduta da Nilde Iotti e Enrico De Mita²⁰⁸ ove, non essendosi raggiunto un punto d'incontro in merito ad una possibile modifica della struttura parlamentare²⁰⁹, si optava

²⁰⁷ Per un'analisi approfondita sul lavoro della Commissione Bozzi, si rimanda a CALANDRA P., *Il bicameralismo «snellito» della Commissione Bozzi*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1984, p. 269; GALEOTTI S., *Le Regioni e la riforma istituzionale*, in *Quad. reg.*, 2-3, 1984, pp. 619 ss. Si noti come tale idea verrà riproposta dall'art. 11 della l. cost. 3/2001, laddove prevede che "i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali".

²⁰⁸ I lavori della Commissione De Mita-Iotti, così chiamata perché i due esponenti politici – appartenenti rispettivamente alla Democrazia cristiana e al Partito comunista italiano, si succedettero tra il 1992 e il 1994 alla guida della stessa, sono stati analizzati da BARBERA A., CALIFANO L., *Saggi e materiali di diritto regionale*, 1997, pp. 18 ss; DELL'ACQUA C., *La Costituzione vivente. Dalla commissione Bozzi alla bicamerale*, 1993

²⁰⁹ Sulla possibilità di realizzare una composizione mista del Senato, per metà costituita da membri eletti a suffragio universale diretto e per l'altra metà dai Presidenti di Regione, oltre che da consiglieri di maggioranza e di minoranza, si veda FUSARO C., *La redistribuzione territoriale del potere politico nel dibattito parlamentare dalla Commissione Bozzi alla Commissione D'Alema (1983-1998)*, in GAMBINO S., (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998, p. 524.

ancora una volta per un bicameralismo differenziato quanto alle funzioni intestate alle due Camere. Così, accanto al capovolgimento del riparto di competenze Stato-regioni (competenze statali enumerate; attribuzione alle Regioni della competenza esclusiva nelle materie del vecchio art. 117 Cost; competenza concorrente nelle materie non rientranti nei due elenchi), si prevedeva che spettasse al Senato l'esercizio della funzione legislativa in relazione alle leggi contenenti i principi fondamentali delle materie di competenza concorrente.

Lo scioglimento anticipato delle Camere pose tuttavia fine anche a questo tentativo, ma talune ipotesi di revisione saranno poi riprese nelle leggi costituzionali del 1999 e del 2001: si pensi, sul piano dell'organizzazione costituzionale, alla proposta di riservare all'autonomia degli Statuti regionali la scelta della forma di governo e sul piano delle competenze, al ribaltamento dei rapporti di competenza tra Stato e Regioni mediante il riconoscimento, accanto alla competenza concorrente – tra le quali si annoverava la materia dell'ordinamento degli enti locali - della competenza esclusiva delle Regioni.

Con la legislatura successiva, il Parlamento decise di tentare nuovamente l'iter di revisione costituzionale, istituendo una nuova Commissione parlamentare per le riforme costituzionali sotto la presidenza dell'On. D'Alema²¹⁰, al fine di rafforzare il carattere regionale dell'ordinamento, attraverso una ripartizione della potestà legislativa tra Stato e regioni fondata sull'individuazione delle materie di competenza statale e l'attribuzione delle materie residue alle regioni. Con

²¹⁰ La legge di revisione costituzionale con cui si istituì tale Commissione - promulgata il 24 gennaio 1997 - disciplinava composizione, compiti e procedure di funzionamento della Commissione, oltre alle successive procedure necessarie per l'adozione della legge di revisione costituzionale. Questa legge costituzionale (n.1/1997) aveva introdotto una deroga al procedimento di revisione costituzionale. Si prevedeva, infatti, che i progetti presentati dalla stessa Commissione ed approvati dalle camere sarebbero stati comunque sottoposti al voto popolare, sì da trasformare il referendum costituzionale da eventuale e facoltativo in necessario. L'innovazione si giustificava per il carattere ampio e generale, quindi non puntuale, della revisione, ma si prestava a critiche non solo per la virata in senso plebiscitario che una consultazione obbligatoria avrebbe imposto al procedimento soprattutto in caso di approvazione parlamentare della riforma con una maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti delle camere, ma anche per il carattere della previsione che introduceva una deroga al procedimento di revisione che valeva solamente una tantum. Sulla bicamerale D'Alema, la sua genesi e i suoi lavori Cfr.: LABRIOLA S., *Il bicameralismo nel progetto di riforma della Costituzione italiana del 1997*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1/1998, p. 83; SALERNO G.M., *Il Senato tra riforma del bicameralismo e rappresentanza degli enti territoriali*, in *Le regioni*, 1/1998, pp. 9 ss; TOSI R., *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 6/1997, p. 993.

riferimento all'organizzazione delle due camere, il testo licenziato dalla commissione mostrava il proprio *favor* per una differenziazione funzionale tra le camere che escludeva il Senato dal rapporto fiduciario²¹¹ e, per quel che più interessa, traduceva a livello costituzionale l'esigenza di rappresentare le istanze territoriali mediante l'integrazione del Senato con i rappresentanti delle autonomie regionali e locali selezionati tra i membri degli organi consiliari in numero pari a quello dei senatori.²¹²

Il progetto confermava quindi la struttura bicamerale del Parlamento, sacrificando la più forte giustificazione che oggi dà fondamento all'esistenza di una seconda Camera: la rappresentanza territoriale.

Tuttavia, le profonde divisioni tra le forze politiche su aspetti costituzionalmente rilevanti inerenti alla forma di governo, determinarono una situazione di stallo che indusse le Camere ad interrompere la discussione parlamentare.²¹³

La stagione della bicamerale non si chiudeva tuttavia con un completo fallimento sul piano delle riforme. Basti considerare l'approvazione nel 1997 – in parallelo quindi con l'avvio dei lavori della bicamerale – della cd. Legge Bassanini”, con cui si avviava un complesso trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni anche in settori riservati alla competenza legislativa dello Stato. Si trattava, secondo alcuni, di un intervento che si poneva ai limiti estremi della sostenibilità costituzionale e legittimabile solo in vista di una successiva copertura costituzionale. Come abbiamo visto, tuttavia, con l'arresto dei lavori della

²¹¹ Il Senato veniva escluso dal rapporto fiduciario e otteneva plurime funzioni, dai poteri di nomina in relazione ad alcuni organi estranei al rapporto fiduciario (CSM, Autorità indipendenti...) al compito di adottare pareri sulle nomine di competenza governativa, dal potere di approvare, insieme alla Camera, le leggi necessariamente bicamerali nelle materie «di sistema» al potere di modificare le leggi, entro 10 giorni dall'approvazione della Camera, con voto finale riservato alla Camera stessa.

²¹² In un primo momento si era pensato di creare una «Commissione delle autonomie territoriali», composta per 1/3 da senatori, per 1/3 dai Presidenti delle regioni e delle province autonome e per 1/3 da rappresentanti di Comuni e province eletti con modalità stabilite con legge bicamerale. Essa avrebbe avuto poteri consultivi nelle questioni relative alle autonomie regionali e locali e poteri deliberativi nell'ambito del procedimento legislativo in materia di finanza regionale e locale, e di fondi perequativi.

²¹³ I lavori della commissione sono stati approfonditi da AA. VV., *La commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova, 1998; BALDASSARRE A., *Una Costituzione da rifare. Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Torino, 1998.

bicamerale, la prospettiva di una revisione della Costituzione coordinata con questo ampio intervento da parte della legge ordinaria sembrava sfumare.

Dinanzi alla verificata impossibilità di conseguire una *macroconstitutional reform* attraverso l'istituzione di Commissioni bicamerali *ad hoc* e la previsione di procedimenti legislativi derogatori, il Parlamento sceglieva ora la strada delle riforme parziali. Riprendendo molte delle proposte e delle ipotesi avanzate nel decennio precedente, si riuscì così ad approvare prima della fine della legislatura importanti leggi costituzionali che determinarono la revisione totale del titolo V della Costituzione: la l. n.1 del 1999 di revisione delle norme sull'autonomia statutaria e sulla forma di governo delle Regioni ordinarie – successivamente estesa alle Regioni ad autonomia speciale con l. n.2 del 2001 – e la l. n.3 del 2001 di revisione del titolo V della seconda parte della Costituzione²¹⁴. Come vedremo, però, nemmeno tale legge soddisferà le esigenze di raccordo e cooperazione tra Stato e Regioni in ambito legislativo.

7. La legge costituzionale n. 3 del 2001: una riforma incompleta

Sebbene tutti i tentativi di addivenire ad una riforma del bicameralismo perfetto italiano e, contestualmente, di creare una Camera di rappresentanza territoriale siano falliti, l'affermarsi di partiti che facevano del federalismo uno dei punti essenziali dei loro programmi politici, ha fatto sì che il processo di riforma in senso autonomista non si sia comunque arrestato nel corso degli anni '90. Come noto, infatti, l'attribuzione di maggiore autonomia alle regioni e agli enti locali è stata comunque realizzata, dapprima, sul piano della legislazione ordinaria con l'approvazione delle c.d. leggi Bassanini (rispetto alla quale si è parlato di «federalismo amministrativo a Costituzione invariata»²¹⁵) e, successivamente, con le leggi costituzionali nn. 1/1999 e 3/2001 che hanno dato copertura costituzionale e hanno suggellato le riforme dipanatosi nel corso della XIII

²¹⁴ La maggior parte della dottrina costituzionalistica italiana riteneva utile l'approvazione di tale legge al fine di consolidare e dare copertura costituzionale, con alcune ambiguità, al processo di riforme istituzionali e amministrative avviato agli inizi degli anni Novanta.

²¹⁵ Sulla legge Bassanini e sui relativi decreti di attuazione si rimanda a FALCON G. (a cura di), *Lo Stato autonomista, Funzioni statali, regionali e locali nel d.lgs 112/1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998.

legislatura. Le innovazioni risultanti da tali atti presentano una carica che non è retorico definire rivoluzionaria.

In termini di filosofia istituzionale, esse segnano il deciso superamento di un'idea che informava di sé l'intera disciplina dettata in materia dall'Assemblea costituente: l'idea che, nonostante il riconoscimento alle regioni di sfere di autonomia costituzionalmente garantite, allo Stato dovesse, pur sempre, spettare una funzione di tipo tutorio nei loro confronti, analoga a quella che ad esso tradizionalmente competeva nei confronti degli enti territoriali minori. Com'è noto, tale idea aveva trovato la sua espressione più emblematica nella decisione di subordinare l'efficacia degli atti adottati dalle regioni ad un controllo esercitato dagli organi dello Stato. Il quale, estendendosi (sia pure con effetti diversi) al merito, era volto a garantire, oltre che il rispetto della legalità, la salvaguardia degli interessi nazionali. Alla medesima filosofia obbediva, inoltre, la disciplina positivamente adottata in materia di limiti alle competenze normative delle regioni, per effetto della quale, la legislazione dello stato non era tagliata fuori da nessuno degli ambiti di competenza regionale. Essa, infatti, attraverso il limite dei principi, era chiamata a condizionare l'esercizio di tutte le potestà legislative locali: non solo, quindi, della competenza concorrente, ma anche della competenza piena o primaria. Senza contare che tali potestà soggiacevano tutte ad un onnipresente limite di merito, rivolto a subordinare gli indirizzi politici regionali agli indirizzi politici nazionali. *Ergo*, se così può dirsi, le Regioni erano *condotte per mano* dallo Stato. Alla luce di tutto ciò, non può sorprendere la tendenza a ravvisare la differenza qualitativa tra il nostro regionalismo e gli assetti di tipo federale nella circostanza che il primo – a differenza dei secondi – conservasse, nei rapporti tra lo Stato centrale e le entità sub-statali, consistenti residui di tipo gerarchico.

Ebbene, rispetto a questa idea, la riforma non poteva essere più radicale.

Al fine di fornire un quadro sintetico dei profondi mutamenti introdotti dalle citate riforme costituzionali, è opportuno prendere le mosse dalla disposizione costituzionale che costituisce la vera “carta d'identità” del nuovo sistema delle

autonomie territoriali, vale a dire l'art. 114 Cost., mediante la cui riformulazione è stata attribuita pari dignità²¹⁶ istituzionale a tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica.

In via di premessa, l'art. 114 Cost. va senz'altro letto in parallelo con la disposizione di principio di maggior rilievo in materia di autonomie, vale a dire l'art.5 Cost, che ne costituisce senz'altro una qualificazione: se quest'ultimo infatti afferma la natura unitaria dell'ordinamento, sia pure retto dal principio di autonomia, il primo individua la "spina dorsale" dell'articolazione territoriale dello Stato che risulta costituito da una pluralità di livelli istituzionali autonomi, ma coordinati. Così, all'originaria formulazione, espressione di una visione gerarchica degli ordinamenti secondo cui Regioni ed enti locali sono parte dello Stato nazionale, si sostituisce un sistema interistituzionale "a rete" che qualifica tanto lo Stato quanto gli altri livelli istituzionali, nella loro rispettiva autonomia (organizzativa, normativa e politica), come elementi costitutivi della Repubblica. È evidente allora come tale mutamento di prospettiva recepisca l'innovazione apportata dal *multilevel constitutionalism* europeo e fatto proprio dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che, in proposito, ha parlato di "ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti"²¹⁷. Ma non solo. L'idea che si intende veicolare è quella di una statualità che nasce dal basso, dal livello di governo più vicino al cittadino (il comune), e che si volge progressivamente in enti territoriali di maggiori dimensioni, disposti come cerchi concentrici. A differenza dei sistemi federali, il tratto di fondo è dunque che non si assiste alla contrapposizione tra due livelli di governo (statale e federale)²¹⁸ fra i quali vengono ripartite le funzioni pubbliche (legislative, amministrative e giurisdizionali) e in cui il livello degli enti locali ha rilievo solo come articolazione interna dello Stato membro, ma vengono posti sullo stesso piano

²¹⁶ Questo profilo è sottolineato da SODA A., *Verso un ordinamento federale. La riforma delle autonomie locali*, in *Aggiornamenti sociali*, 2001, p. 13.

²¹⁷ Cfr. Corte Cost. Sent. n. 389/1989.

²¹⁸ Questa differenza è stata rilevata con chiarezza già da BIFULCO R., *La forma della Repubblica: il titolo della parte seconda della Costituzione e l'art. 55*, in ATRIPALDI V.- BIFULCO R., *La commissione parlamentare per le riforme istituzionali della XIII legislatura*, Torino, 1997.

l'ente territoriale sovrano e una pluralità di enti autonomi. Da qui la configurazione dello Stato policentrico delle autonomie.

Nell'ambito della complessiva riforma costituzionale dell'ordinamento regionale, assume particolare rilievo anche la nuova disciplina della potestà statutaria²¹⁹, cui si perviene mediante il superamento dei limiti sostanziali e procedurali dell'originaria formulazione dell'art. 123 Cost.

Per quanto concerne il contenuto, l'autonomia statutaria delle Regioni appare incrementata dal riconoscimento della capacità della regione di definire la propria "forma di governo", e non più solo l'organizzazione interna: un riconoscimento importante (anche se perderà molto della sua portata innovativa in sede di attuazione della riforma costituzionale) che ammette per la prima volta l'esistenza di assetti istituzionali differenziati tra le Regioni, in virtù dell'attitudine, costituzionalmente sancita, della regione stessa di definire un proprio indirizzo politico. Si incrinava così il principio di sostanziale uniformità che regola la potestà statutaria dei Comuni e delle Province e si codificava invece il principio per cui l'autonomia costituzionale implica una differenziazione delle forme di organizzazione politica. E si modificava altresì la potestà statutaria mediante la riduzione dei limiti funzionali: se è vero che lo statuto continua infatti a dover essere "in armonia con la Costituzione"²²⁰ è altrettanto vero che viene meno il generico e ambiguo riferimento alle "leggi della Repubblica".

Dal punto di vista procedurale, poi, l'iter di approvazione dello statuto viene espunto da qualsiasi tipo di intervento degli organi statuali, riservando alla Regione la competenza sull'intero procedimento mediante un iter aggravato "paracostituzionale"²²¹ che, riecheggiando quello previsto per le leggi

²¹⁹ Sulla potestà statutaria delle regioni v. BIFULCO R. (a cura), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006.

²²⁰ A tale formula non è stato attribuito un significato univoco: avendo ricevuto una interpretazione sia estensiva (nel senso di ritenere che gli Statuti non solo non possono derogare alla lettera delle singole prescrizioni costituzionali, ma debbono rispettarne anche lo spirito), sia restrittiva (ritenendo che le Regioni possono adottare delle soluzioni normative che si discostano da quelle costituzionali, purché coerenti con i principi ispiratori).

²²¹ RUGGERI A., *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi) alla luce della riforma costituzionale del '99*, in FERRARA A. (a cura di), *Verso una fase*

costituzionali, testimonia un'implicita volontà del legislatore di fare dello Statuto una sorta di "Costituzione regionale". Lo Statuto regionale non è più quindi approvato con la legge del parlamento, ma con legge regionale.²²²

Ma il vero pilastro della riforma nonché innovazione più radicale ha senz'altro riguardato il riassetto delle competenze normative regionali, avente una portata rivoluzionaria tale da ridisegnare l'intero sistema delle fonti regionali del diritto. Ciò vale sia per le competenze legislative, sia per quelle regolamentari. Per quanto attiene alle funzioni legislative, la riforma del titolo V ha anzitutto confermato la scelta fondamentale compiuta dai costituenti, in base alla quale viene riconosciuta alla regione la facoltà di adottare leggi in senso formale²²³. Sul punto, si consideri che l'attribuzione di funzioni legislative agli enti territoriali intermedi tra lo Stato e gli enti locali (cioè alle regioni negli stati regionali e agli Stati membri negli Stati federali) è uno dei tratti in comune delle esperienze regionali e di quelle federali²²⁴.

Ciò posto, come noto, la costituzione del 1948 aveva optato per la enumerazione delle materie di competenza legislativa regionale e aveva delimitato le scelte perseguibili dalle regioni nelle materie di loro competenza, vincolandole a legiferare nei limiti dei principi stabiliti dalla legge dello Stato: ne risultava una subordinazione della legge regionale alla legge statale che, seppure non riducibile

costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1, Milano, 2001, p. 173.

²²² Si prevede infatti una doppia deliberazione conforme da parte dell'organo legislativo, un tempo di riflessione tra la prima e la seconda deliberazione e la possibilità di sottoporre l'atto così deliberato a referendum, per il quale è previsto solo un quorum deliberativo.

per un verso, è prevista una maggioranza qualificata (la maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale), per un altro verso, viene richiesta una procedura speciale (occorrono due deliberazioni successive adottate ad un intervallo non minore di due mesi). La legge di approvazione dello Statuto può essere impugnata dal Governo, che ha la facoltà di promuovere la questione di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale, entro trenta giorni dalla pubblicazione. Infine, lo Statuto, può essere sottoposto a referendum popolare qualora ne facciano richiesta, entro tre mesi dalla data della sua pubblicazione, un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale.

²²³ Si tratta di una scelta allora fortemente innovativa, anche se oggi ritenuta ovvia da tutti, salvo da chi reputa che l'attribuzione della competenza legislativa alle regioni sia stato un grave errore della Costituzione del 1948.

²²⁴ Così D'ATENA A., *Note introduttive in tema di federalismo e regionalismo*, in D'ATENA A., *La riforma da riformare*, in *La rivista del manifesto*, 2001, pp. 16-17.

del tutto allo schema del rapporto gerarchico, riservava alla legge statale la legislazione sui principi e alla legge regionale la disciplina di dettaglio.

La riforma dell'art. 117 Cost. ebbe allora il grande merito di realizzare una piena equiordinazione della potestà legislativa regionale a quella statale, ribaltando il riparto delle competenze legislative mediante l'enumerazione delle materie di competenza esclusiva statale e di quelle di competenza concorrente e l'attribuzione alle regioni della competenza legislativa residuale²²⁵. Trova così accoglimento nel nostro sistema costituzionale – che federale non è - una regola tipica degli Stati federali²²⁶ (Stati Uniti, Germania e Svizzera), in virtù della quale lo stato membro è competente ad adottare leggi in tutte le materie non enumerate dalla costituzione federale.

Carattere innovativo riveste dunque l'estensione a tutte le Regioni ordinarie di una potestà legislativa di tipo esclusivo, la quale si affianca a quella dello Stato e delle Regioni ad autonomia speciale, incontrando peraltro i medesimi limiti,²²⁷ consistenti nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario²²⁸ e degli obblighi internazionali²²⁹.

²²⁵ Sul riparto delle competenze alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale prima e dopo la riforma del titolo V si rinvia a CALZOLAIO S., *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2012.

²²⁶ Cfr. ad esempio art. 3 Cost. Svizzera; X em. alla Costituzione USA; artt 30 e 70, Legge fondamentale tedesca; art 15 Cost. Austria.

²²⁷ BIFULCO R., CELOTTO A. (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza della Corte costituzionale: 2001-2014*, Napoli, 2015.

²²⁸ È questo un elemento di assoluta novità, mediante il quale viene costituzionalizzato il principio di *primauté* del diritto comunitario su quello degli Stati membri (nel caso di specie sul diritto italiano), prima formulato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e poi recepito, a seguito di un lungo e travagliato iter, dalla Corte costituzionale. Sebbene recepisca un dato acquisito, si tratta di una disposizione innovativa di rilievo dal punto di vista della Costituzione formale (che, senza prevedere un fondamento costituzionale esplicito e specifico per l'ordinamento europeo, menziona ormai in più parti l'Unione Europea e i suoi organi: artt. 117,5° comma, 120, 122 Cost.).

²²⁹ Tale disposizione è stata molto dibattuta da talune parti politiche (segnatamente la Lega Nord) che hanno rinvenuto in essa l'abdicazione dello Stato italiano alla propria sovranità, mediante la subordinazione della potestà legislativa a qualsiasi obbligo internazionale, comunque assunto dallo Stato. Al riguardo pare che la questione debba essere ridimensionata. Secondo PINELLI C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro.it*, V, 2001, p. 194, la disposizione non aggiunge nulla di nuovo alle regole procedurali previste dalla Costituzione per la conclusione degli accordi internazionali. La sola novità riguarderebbe la forza passiva rinforzata che le norme (interne) di esecuzione dei trattati internazionali verrebbero ad acquisire nei confronti delle norme di legge ordinaria cronologicamente successive.

Per i profili che più ci interessano in questa sede, ciò sta a significare che nelle materie di competenza regionale esclusiva nessuna mediazione statale è più ammessa tra la Costituzione e la legge regionale. Per quanto non stabilito dalla Costituzione, il nucleo minimo uniforme inderogabile per la legge regionale va ricercato non nelle leggi dello Stato, ma a livello comunitario e internazionale.

Anche per la potestà regolamentare, pure qui in analogia a quel che è accaduto per la potestà legislativa, la competenza di carattere residuale-generale è attribuita alle regioni, ad eccezione delle materie di competenza esclusiva statale, le sole nelle quali è possibile esercitare la potestà regolamentare del governo²³⁰ (sempre che questa non venga delegata con legge statale alle regioni).

Per quanto concerne invece l'attività amministrativa, principio generale desumibile dalla riforma costituzionale del 2001 è l'attribuzione delle funzioni amministrative in via prioritaria ai Comuni con la possibilità di distribuzione tra i diversi livelli istituzionali in base ai criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.²³¹

Infine, la riforma incide senza alcun dubbio in modo radicale sul sistema dei controlli sugli enti autonomi territoriali previsto dalla costituzione. È stata infatti eliminata la possibilità stessa del giudizio di merito sulle leggi regionali, affidato alle camere del parlamento nazionale, riconducendo opportunamente la

²³⁰ L'art. 117, comma 6, Cost. è stata definitiva una disposizione "a due facce" in LUPU N., *La potestà regolamentare regionale (art. 117, 6° comma)*, in GROPPI T.- OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, pp.101 ss. Oltre a distribuire il potere regolamentare tra i diversi soggetti che ai sensi del nuovo art. 114 Cost. compongono la Repubblica, sembra che la disposizione in esame finisca, indirettamente, per conseguire un ulteriore effetto, consistente nel fornire un esplicito riconoscimento costituzionale alla potestà regolamentare del governo, oltre che a quella delle regioni e delle altre autonomie locali. All'indomani della sua entrata in vigore, non sembrava più potersi porre in dubbio la legittimità costituzionale dei regolamenti indipendenti o, secondo altra terminologia, autonomi del governo, previsti come è noto dall'art. 17, 1° comma, lettera c), legge n. 400/1988. È adesso il testo costituzionale a riconoscere espressamente il governo come organo non solo di indirizzo, ma anche di normazione, in quanto dotato di una propria potestà normativa secondaria. Sul punto cfr., per tutti, CARLASSARE L., *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, p. 7.

²³¹ Il criterio di differenziazione postula la considerazione delle diverse caratteristiche (associative, demografiche, territoriali e strutturali) degli enti; il criterio dell'adeguatezza implica la valutazione dell'idoneità organizzativa delle singole amministrazioni a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle diverse funzioni; la sussidiarietà, infine, applicata in un sistema come quello delineato dalla nuova formulazione dell'art.118 cost., che afferma la centralità dei Comuni nell'esercizio delle funzioni amministrative, rappresenta una formula che autorizza a "sottrarre" competenze amministrative ai Comuni, a favore soprattutto delle Regioni.

dialettica Stato-Regioni sul solo esclusivo piano della legittimità costituzionale delle leggi regionali ed è stata soppressa la sequenza procedimentale imperniata sul rinvio governativo e sulla riapprovazione regionale della legge. Si è così scelta la via della semplificazione estrema nel confronto fra i due soggetti mediante la reiezione di qualsivoglia soluzione che potesse richiamare l'idea di una sovraordinazione del governo nei confronti della Regione. Secondo la nuova formulazione dell'art. 127 Cost., infatti, il governo, qualora dovesse ritenere la legge regionale illegittima, perché eccedente le competenze costituzionalmente spettanti alla regione, può soltanto "impugnare" la legge stessa dinnanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione. Degna di nota appare dunque la sostanziale equiparazione tra lo "strumentario" posto a disposizione dello Stato e delle regioni a tutela della ripartizione di competenze derivanti dalla costituzione: in entrambi i casi si potrà coinvolgere il giudice della costituzionalità delle leggi, attraverso un ricorso successivo alla pubblicazione della legge contestata.

Risulta di palmare evidenza, dunque, alla luce dell'eliminazione della disciplina dei controlli statali sugli atti regionali, del ribaltamento dell'enumerazione delle competenze, dell'attribuzione alle regioni di una competenza legislativa autenticamente esclusiva, dell'ampliamento dell'oggetto della potestà statutaria assegnata ai medesimi enti e dell'alleggerimento dei relativi limiti, che la riforma ha introdotto un fortissimo elemento di discontinuità (se non di rottura) rispetto all'esperienza pregressa.

Sebbene in questa sede non sia possibile approfondire analiticamente ciascuna di queste innovazioni, ciò che occorre porre in evidenza è che l'intervento riformatore ha profondamente modificato il modo di atteggiarsi della forma di Stato originariamente delineato in Assemblea costituente tanto da comportare l'esigenza di un ripensamento complessivo dell'intero sistema dei rapporti tra gli enti territoriali, che incontra però sin da subito un ostacolo nell'assenza di sedi istituzionali di collaborazione tra i diversi livelli di governo in grado di assicurare una condivisione sistemica delle politiche pubbliche. In questo quadro, dai

confini e dagli approdi ancora incerti, è indubbio che la riforma del Senato appare come il tassello mancante della Riforma del Titolo V, nonché il tassello mancante del nuovo punto di equilibrio che il nascente federalismo (o, se preferiamo, neoregionalismo) italiano stava cercando, con fatica, di determinare tra forma di Stato e forma di governo.

8. Segue. La mancanza di una sede centrale di concertazione politica

A fronte delle dirompenti novità introdotte con la riforma del titolo V - come si è tentato di evidenziare nel paragrafo precedente – emerge *ictu oculi* la grande lacuna lasciata aperta dal legislatore per non aver provveduto a predisporre strutture volte a garantire un dialogo e un raccordo adeguato tra i vari soggetti istituzionali che secondo l’art. 114, comma I, Cost. concorrono tutti in egual misura a comporre la Repubblica.

In particolare, ciò che difetta è una sede centrale di concertazione politica che consenta agli enti territoriali infrastatali di partecipare alle decisioni democratiche centrali che li riguardano.

E tale rilievo non può che valere, anzitutto, per la mancata configurazione di una sede rappresentativa delle istituzioni sub-statali analoga alle seconde camere che, sia pure con diverse tecniche giuridiche, vengono previste dalle Costituzioni federali. Proprio il mancato adeguamento del Parlamento alla riforma in senso federale ha indotto gran parte della dottrina a rilevare come una delle maggiori lacune della riforma fosse rappresentata proprio dalla mancata riorganizzazione del bicameralismo in senso territoriale²³². Ciò soprattutto in considerazione del fatto che le maggiori obiezioni che nel corso degli anni erano state avanzate in merito all’opportunità di procedere ad una riforma del Senato come Camera di rappresentanza territoriale si fondavano proprio sull’inconciliabilità di tale organo con lo Stato italiano che attribuiva alle regioni un ruolo del tutto marginale e che non poteva pertanto essere assimilato ad uno stato federale. Ora, invece, benché non si possa comunque considerare l’Italia come uno Stato federale, non

²³² La mancanza di una seconda camera di rappresentanza territoriale viene definita “il grande assente della riforma federale” in ANTONINI L., *op. cit.*, 2003, p. 2.

è revocabile in dubbio che il potenziamento del ruolo delle regioni avvenuto con la riforma del titolo V avrebbe senz'altro trovato compiuta realizzazione solo attraverso la regionalizzazione di uno dei due rami del Parlamento.

Da qui, l'evidenza giuridica di un ordinamento regionale che è rimasto imbrigliato nelle "incompletezze" e "incongruenze del disegno legislativo" che, nell'assenza di "soluzioni normative forti, idonee a essere messe efficacemente in opera"²³³, hanno condotto ad un'elevata tensione nei rapporti tra Stato e Regioni in ordine alle rispettive competenze. Un regionalismo in crisi, che necessita di una soluzione che sia in grado di portare a compimento il suo faticoso percorso, soprattutto in questa fase del suo sviluppo, definibile, a partire dalle riforme del 1999 e del 2001, come "sfida della differenziazione". Una sfida, o meglio, un'opportunità che la Costituzione enuncia all'art. 123 nel riconoscere a ciascuna Regione la competenza di differenziare la propria forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento²³⁴. Un'opportunità che, tuttavia, non è stata ancora colta, giacché postulerebbe la costituzionalizzazione di un organo parlamentare che consenta la rappresentanza dei territori nell'organizzazione dello Stato composto.

Ad onor del vero, lo stesso legislatore di riforma era ben consapevole di ciò. Nella legge costituzionale n. 3/2001 si era, infatti, inserito all'art. 11 quella che da alcuni è stata definita la «promessa» di un futuro riassetto del Parlamento²³⁵.

Se la riforma con grande ambizione aveva tentato di introdurre un mutamento di paradigma nelle relazioni fra gli enti territoriali, sostituendo le logiche della preminenza dell'indirizzo politico statale su quello regionale e locale con le

²³³ STAIANO S., *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo, in federalismi.it*, n. 8/2014, p.5. Nello stesso senso e specificamente in ordine alla mancata previsione di norme attuative da parte della l. cost. n. 3/2001 si v., ex multis, GROPPI T., *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e auto applicazione*, in GROPPI T., OLIVETTI M. (a cura di), *op. cit.*, Torino 2001, pp. 219 ss.

²³⁴ Su cui cfr. l'analisi di BIFULCO R., *Federalismo e diritti*, in GROPPI T., OLIVETTI M. (a cura di), *op. cit.*, Torino, 2001, pp. 113 ss.

²³⁵ L'espressione è stata coniata da BIFULCO R., *In attesa della seconda Camera federale*, in GROPPI T., OLIVETTI M. (a cura di), *op. cit.*, Torino, 2001, pp. 211; l'espressione è stata poi ampiamente ripresa in dottrina: RESCIGNO G.U., *L'art. 11 e la "promessa" della Camera delle regioni*, in *Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Torino, 2003, p.183.

opposte logiche del principio di sussidiarietà, si era tuttavia fermata un attimo prima, limitandosi a “promettere” per il futuro la “grande riforma” del bicameralismo. L’an della riforma bicamerale sembrava dunque già vagliato positivamente, il *quando* e il *quomodo* non era ancora del tutto chiaro.

9. La “promessa” costituzionale e il “surrogato” della seconda camera federale

L’art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001 contiene un impegno, si potrebbe dire quasi una *promessa costituzionale* - di cui è certamente difficile immaginare il grado di vincolatività, ma che senz’altro assume una certa valenza vista la sede costituzionale in cui è stata formulata – laddove prevede che «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica» avrebbero potuto prevedere la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

È di immediata chiarezza l’importanza, dal punto di vista politico, della disposizione in esame, esprimendo essa la consapevolezza che il processo di riforma dell’attuale forma di stato non poteva fermarsi, ma doveva senz’altro proseguire. Ma non solo. A tale consapevolezza si aggiungeva la formulazione di un impegno che il legislatore costituzionale prendeva con sè stesso²³⁶. La norma transitoria – quale di fatto era l’art. 11 – rappresentava quindi la risposta a quanti rilevavano l’incompletezza della riforma, in ragione della mancata previsione di una seconda camera rappresentativa delle Regioni.

Tuttavia, si trattava solamente di una promessa di fare generico – *id est*, la modifica del sistema bicamerale perfetto. Se infatti è implicito il riconoscimento della necessità di proseguire il progetto di riforma, è altrettanto vero che si indicava solo l’oggetto della revisione, ma non anche il progetto da realizzare. Ed è su questo aspetto che si riscontrano le maggiori divergenze politiche.

²³⁶ FROSINI T.E., *Federalismo e bicameralismo*, in www.federalismi.it, 2003, p. 111.

Cionondimeno, in attesa della revisione delle norme costituzionali che disciplinavano l'organizzazione del Parlamento, il citato art. 11 offriva una sorta di *surrogato* della futura seconda camera, prevedendo che “i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica avrebbero potuto prevedere la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali”.

La *ratio* della norma è abbastanza chiara. Una volta stabilito di dare un segnale politico nella direzione di una maggiore integrazione degli enti territoriali all'attività parlamentare senza procedere direttamente alla modifica dell'attuale struttura delle camere, l'unico organo sul quale si poteva intervenire era appunto la commissione parlamentare per le questioni regionali, trattandosi dell'unico organo parlamentare bicamerale, composto da rappresentanti sia della camera che del senato, con una esplicita vocazione regionale²³⁷.

Si trattava di una soluzione minima di natura organizzativa ma con effetti di rilevante portata sull'assetto delle competenze delle commissioni permanenti e sul procedimento legislativo. Si prevedeva infatti al 2° comma dell'art. 11 un aggravamento del procedimento legislativo nell'ipotesi in cui esso riguardasse le materie di legislazione concorrente previste dal nuovo art. 117, 3° comma Cost. o quelle tributarie di cui al nuovo art. 119 Cost., sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, avesse espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate. In queste ipotesi, qualora la Commissione che aveva svolto l'esame in sede referente non si fosse adeguata ai

²³⁷ La Costituzione prevede la sua istituzione all'art. 126, 4° comma (modificato dall'art. 4 della l. cost. n. 1/1999, anche se non nella parte che riguarda la previsione di detta commissione, ora contenuta nel 1° comma del nuovo art. 126 Cost.), ritenendo obbligatorio sentire il suo parere nel corso del procedimento di scioglimento di un consiglio regionale. Essa ha poi ricevuto una più diretta disciplina solo organizzativa dall'art. 52 della legge n. 62/1953. Recentemente infine, con modifica del 16 Dicembre 1998, è stato aggiunto un terzo comma all'art. 102 del regolamento della camera dei deputati, dedicato alle procedure relative alla commissione in questione, con il quale si prevede che i progetti di legge che contengono disposizioni nelle materie indicate dall'art. 117 Cost. e in quelle previste dagli statuti speciali delle regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle regioni, sono trasmessi alla commissione parlamentari per le questioni regionali, la quale esprime il proprio parere, allegato poi alla relazione che la commissione competente presenta all'assemblea.

rilievi della Commissione parlamentare per le questioni regionali, sulle corrispondenti parti del progetto di legge, l'assemblea avrebbe dovuto deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Giova rilevare come siffatto modulo procedimentale sia di estremo interesse da un punto di vista strutturale ed organizzativo, in quanto adoperato nelle costituzioni degli Stati federali - come la Germania - in cui alla funzione legislativa federale non sono chiamate a partecipare in maniera paritaria le due camere, legittimandosi l'intervento della seconda camera solo quando la funzione legislativa viene esercitata su materie appartenenti alla loro competenza o afferenti agli interessi territoriali.

Nota differenziale è però l'assenza di qualsivoglia partecipazione degli enti locali nelle seconde camere degli stati federali attualmente esistenti, giustificata dalla differente posizione politica e giuridica che i livelli di governo regionali e locali (in particolare comunali) assumono in tali stati. Del resto, in sintonia con una concezione che vede innanzitutto nella Regione l'interlocutore privilegiato degli enti locali, il legislatore costituzionale ha previsto nell'art. 7 che "in ogni Regione, lo statuto disciplina il consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali". In un disegno razionale, volto a rafforzare il quadro complessivo delle autonomie territoriali rispetto al centro, dovrebbe essere proprio questa la sede in cui gli enti locali dialogano con l'ente di governo territoriale di riferimento. E spetterà poi a quest'ultimo dare voce, in una seconda camera effettivamente rappresentativa degli interessi regionali, alle esigenze e alle necessità degli enti locali.

Pertanto, pur condividendo nel merito il tentativo di far partecipare il sistema delle autonomie territoriali alla funzione legislativa nazionale, non possono non esprimersi serie perplessità sull'opportunità di una disposizione che permetta a un organo, in cui sono rappresentati anche gli enti locali - quale sarebbe la commissione integrata - di esprimere un parere su provvedimenti legislativi. Se è vero che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni, ci si chiede

quale sia il titolo sulla cui base sarebbe consentito agli enti locali di partecipare, sebbene in forma indiretta, all'esercizio della funzione legislativa.

Ad ogni buon conto, non può trascurarsi di rilevare che la legge costituzionale sembrava solo facoltizzare e non obbligare il legislatore ad istituire la Commissione parlamentare per le questioni regionali, laddove stabilisce che le Camere "possono prevedere" la partecipazione degli enti territoriali alla Commissione. Sicché la partecipazione di regioni ed enti locali pareva rimessa alla discrezionalità del legislatore e alla maggioranza assoluta delle future camere, chiamate dall'art. 64 Cost. ad approvare il regolamento.

Ebbene, proprio l'incertezza sul grado di vincolatività non solo della soluzione transitoria consistente nell'istituzione della Commissione ma anche della «promessa» di un futuro riassetto del parlamento, insieme ai numerosi problemi tecnici da affrontare per definire un serio progetto costituzionale di regionalizzazione del Senato, ha fatto sì che ad oggi non si sia riusciti ancora ad intervenire sul sistema bicamerale né a introdurre quella sorta di «surrogato» della seconda Camera rappresentato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali²³⁸. Detto altrimenti, l'art. 11, volto ad offrire una «soluzione ponte»²³⁹ in attesa che si riuscisse a predisporre la riforma del Senato, a dispetto del *favor* con cui era stato accolto dalla dottrina e della giurisprudenza all'indomani della sua previsione, non ha fino ad ora avuto alcun seguito.

Ed è allora proprio la mancata attuazione dell'art. 11 che, avrebbe dovuto "far entrare" per la prima volta in Parlamento regioni, province autonome ed enti locali (almeno sino alla riforma del bicameralismo), a rappresentare la perdita di

²³⁸ Rispetto alle problematiche specifiche che si è trovato ad affrontare il Comitato paritetico delle giunte per il regolamento della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica si rimanda GIANFRANCESCO E., *Problemi commessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n.3 del 2001*, in *Rassegna Parlamentare*, 2004, pp. 318 ss. L'Autore evidenzia in primo luogo la difficoltà di individuare il tipo di disciplina idonea a regolare la Commissione, precisando che - a suo avviso - alcuni profili esterni all'organizzazione delle camere, come ad esempio la definizione del numero dei rappresentati delle autonomie territoriali, avrebbero dovuto essere disciplinati con legge e non con i regolamenti parlamentari. Si dovevano altresì sciogliere i nodi in relazione alla composizione dell'organo, alle modalità di nomina dei rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, alle modalità di votazione della Commissione e alla durata del mandato.

²³⁹ L'espressione è di PAGLIARI A., *op. cit.*, 2010, p. 59.

un'occasione importante quale utile banco di prova per la futura modifica del Parlamento. Ove istituita, la Commissione avrebbe forse scongiurato o comunque consentito di superare molte delle problematiche che si sono verificate dopo la riforma del titolo V e che sono ascrivibili proprio all'assenza di una sede idonea a garantire l'adozione di scelte concertate tra Stato e regioni.

10. Il ruolo della giurisprudenza costituzionale e il principio di leale collaborazione

La tensione provocata dalla mancanza di un luogo di compensazione politica non poteva che avere effetti di sistema.

Si è anzitutto assistito all'aumento esponenziale del contenzioso Stato-Regioni di fronte alla Corte costituzionale, favorito dall'infelice *drafting* legislativo utilizzato dal legislatore costituente per definire gli ambiti materiali di competenza statale e di competenza regionale. Spinta, infatti, dalla necessità di «porre rimedio al perverso modo in cui le competenze sono state scritte nel titolo V»²⁴⁰, la Consulta si è trovata costretta a limitare con una giurisprudenza fortemente creativa la portata innovativa del nuovo titolo V della Costituzione²⁴¹. L'istituzione di una Camera parlamentare di rappresentanza territoriale avrebbe invece consentito alle Regioni di tutelarsi *ex ante* da una legislazione centrale invasiva delle loro competenze mediante una mediazione in sede politica, che avrebbe senz'altro evitato alla Corte costituzionale, non solo di occuparsi del cospicuo contenzioso occorso a partire dal 2001, ma anche di svolgere quella funzione di “attuazione” della riforma che sarebbe invece dovuta spettare al legislatore. Ma non solo. Siffatto organo, garantendo la capacità di affrontare e

²⁴⁰ MANGIAMELI S., *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in www.issirfa.cnr.it, 2010, p. 6. V. anche la conferenza stampa del presidente della Corte Gustavo Zagrebelsky del 2 aprile 2004, in www.cortecostituzionale.it, in cui si afferma che la Corte «è stata chiamata a una funzione di supplenza non richiesta e non gradita per la quale la Consulta non dispone di strumenti necessari».

²⁴¹ In proposito è sufficiente ricordare l'armamentario argomentativo utilizzato dalla Corte: la chiamata in sussidiarietà, le c.d. materie trasversali, l'intreccio di materie, il criterio di prevalenza attraverso il quale la Corte è giunta «a instaurare una sorta di doppio riparto delle competenze: quello previsto dalle disposizioni costituzionali, da interpretare secondo i canoni classici dell'ermeneutica delle materie, e quello posto nella disponibilità del legislatore statale, sulla base di una scelta non verificabile costituzionalmente, ma semmai alla luce di parametri giurisprudenziali (e politici) elastici e persino evanescenti come la “ragionevolezza” e la “proporzionalità”». *Ibidem*, *op.cit.*, p.7.

conseguire soluzioni unitarie dei problemi mediante la partecipazione delle autonomie al centro e la conseguente corresponsabilità nelle codecisioni nazionali²⁴², avrebbe anche fatto sì che il sistema delineato con la riforma del titolo V potesse concretamente svilupparsi in senso cooperativo, garantendo la difesa e la valorizzazione delle autonomie senza minare la coesione della Repubblica e l'unità nazionale.

Sebbene la citata riforma abbia costituzionalizzato²⁴³ il principio di collaborazione nella sede meno "felice", in quanto collegato alla disciplina dei poteri sostitutivi dello stato nei confronti degli enti territoriali ai sensi dell'art. 120 Cost., il legislatore ordinario ha elaborato una pluralità di strumenti al fine di darne concreta attuazione: le proposte, il confronto tecnico, l'obbligo di reciproche informazioni, i pareri e le intese, le convenzioni e gli accordi.

Trattasi di una gamma di congegni che si caratterizzano per l'elasticità e l'adattabilità alle singole situazioni concrete, potendo operare ogni qualvolta si ponga la necessità di bilanciare interessi diversi, e per la possibilità di influenzare l'esercizio della funzione legislativa e amministrativa.

La genericità di tale parametro richiede tuttavia precisazioni e concretizzazioni. Sicché, la sovrapposizione di ruoli e la confusione nell'esercizio di funzioni e competenze hanno reso difficoltosa la messa in opera del principio cooperativo per il tramite di accordi e collaborazioni.

Si è ritenuto dunque ineludibile ricorrere al principio collaborativo con riguardo al procedimento di allocazione delle funzioni amministrative", in quanto la corretta applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza

²⁴² Si è espresso in questi termini PAGLIARI A., *op.cit.*, 2010, pp. 56-57.

²⁴³ Secondo ANZON A., *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008, p. 190, "il giudice costituzionale ha eluso pragmaticamente il problema del riconoscimento costituzionale, nel nuovo regime, del principio di leale collaborazione, limitandosi a darne per scontata l'esistenza e la perdurante garanzia in costituzione, ed ha spesso affidato a tale strumento il compito di definire in concreto la linea di distinzione tra competenze costituzionali statali e regionali, compito che, in definitiva e in condizioni fisiologiche del sistema, spetterebbe ad esso stesso di assolvere una volta che ne è investito, e che non potrebbe essere rimesso in toto alla contrattazione tra le parti e alle virtù magiche delle procedure collaborative"; FERRAIUOLO G., *Leale collaborazione: un principio costituzionale supremo?*, in STAIANO S. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, 2006, pp. 694 ss.

al fine di individuare il livello territoriale di governo ottimale per l'esercizio di ciascuna funzione implica "il compimento di una serie di valutazioni che non possono in alcun modo prescindere dall'adeguato coinvolgimento dei molteplici enti territoriali interessati dal procedimento allocativo quali potenziali destinatari della funzione stessa"²⁴⁴.

Non essendosi però istituzionalizzata l'apertura inaugurata con la sentenza n. 303/2003, che prevedeva il raggiungimento di un'intesa prodromica all'atto legislativo statale, operante la chiamata in sussidiarietà, sin dalla pronuncia n. 6/2004 la Corte ha chiarito che le forme di collaborazione dovessero riguardare la previsione, nell'adozione dell'atto legislativo, di "adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali", in tal modo privilegiando le sedi amministrative come le più adeguate a garantire l'operatività del principio²⁴⁵. Si è così quasi "pretesa" l'attivazione di appositi meccanismi di raccordo intergovernativi che potessero gestire le interferenze e dispiegare la loro efficacia in sedi istituzionali diverse da quella legislativa.

Ha così acquisito centralità l'unico sistema che in qualche modo aveva offerto fino a quel momento una sede di confronto tra i vari livelli di governo, vale a dire il sistema delle conferenze²⁴⁶, ritenuto da una parte della dottrina²⁴⁷ addirittura idoneo a garantire la rappresentanza degli interessi territoriali in Italia.

Nel successivo capitolo si procederà quindi ad analizzare struttura, natura e funzioni del coordinamento intergovernativo offerto da tale sistema. Ma si può

²⁴⁴ MANCINI M., *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2013, p. 964 ritiene infatti che tali principi, la cui mancata o errata applicazione può provocare vizio di legittimità costituzionale, "possiedono carattere e vocazione "dinamica" e "procedurale", per cui necessitano di ricevere concreta applicazione attraverso modalità spiccatamente collaborative.

²⁴⁵ *Ibidem*, *op. cit.*, p. 997, ove si legge che "il principio di collaborazione si traduce così in un mero vincolo di metodo ma non di risultato".

²⁴⁶ Alla luce di tale fenomeno, l'esigenza di una riforma del sistema delle conferenze è stato evidenziato da TUBERTINI C., *Le regioni e il sistema delle conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1-2/2010, pp. 93 ss.

²⁴⁷ BIN R., RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, pp. 934 ss.

sin da subito anticipare come, a parere di chi scrive, non sia condivisibile l'idea che la Camera delle regioni rappresenti ormai un modello recessivo e inadatto a funzionare da "canale" di rappresentanza territoriale, mentre il sistema delle conferenze sarebbe di per sè solo sufficiente a svolgere tale funzione, se adeguatamente costituzionalizzato²⁴⁸. Basti considerare, come vedremo, che si tratta di un luogo di confronto amministrativo e non di discussione e mediazione politica. Ed è invece proprio una dimensione di questo tipo che manca – e si rende necessaria - nella esperienza italiana.

Dunque, sebbene rappresentino uno strumento irrinunciabile, si ritiene che le Conferenze da sole non siano in grado di surrogare le funzioni proprie di una Camera di rappresentanza territoriale.

Sicchè si tenterà di evidenziare come, al contrario, non sia possibile rinunciare ai vantaggi che potrebbero derivare al sistema italiano dalla creazione di un raccordo Stato - Regioni a livello parlamentare.

²⁴⁸ In tal senso si sono espressi: BIN R., RUGGIU I., *op. cit.*, 2006, 934 ss.; RUGGIU I., *Contro la Camera delle regioni. istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, in cui l'autore afferma che tra i difetti del modello Camera delle regioni si possono annoverare: il «rischio di caduta dei rappresentanti regionali in logiche partitiche» e il rischio «di giocare continuamente il ruolo di eterno secondo rispetto alla Camera bassa»

Capitolo IV

La ricerca di una dimensione territoriale nel sistema delle conferenze

1. Il coordinamento intergovernativo: nascita ed evoluzione del “sistema delle conferenze”

In mancanza di un ramo del Parlamento rappresentativo degli enti territoriali e di specifici strumenti di raccordo tra i diversi di livelli di governo, il coordinamento tra centro e periferia si è assestato intorno al circuito esecutivo proprio del sistema delle conferenze, che ricomprende allo stato attuale un complesso di tre organismi misti intergovernativi: la conferenza Stato-regioni (CSR)²⁴⁹, la conferenza Stato - Città ed autonomie locali (CSC)²⁵⁰ e la conferenza unificata (CU)²⁵¹, a cui si aggiunge un quarto organismo ad esclusiva componente regionale, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, meglio nota come Conferenza delle Regioni, istituita come luogo di incontro dei soli membri regionali per definire posizioni comuni da presentare all'esecutivo centrale²⁵².

È bene sin da subito rilevare che tale assetto costituisce il primo, e per il momento, unico tentativo di immissione degli interessi territoriali nelle istituzioni centrali,²⁵³ qualificandosi a tal fine quale sede privilegiata, utile certamente, ma non esaustiva rispetto all'istituzione di un sistema bicamerale articolato su base

²⁴⁹ Istituita con il d.p.c.m. 12 ottobre 1983.

²⁵⁰ Istituita con il d.p.c.m. 2 luglio 1996 e successivamente disciplinata con il d.lgs. n. 281/1997.

²⁵¹ Istituita con il d.lgs. 281/1997, su delega dell'art. 4 l. 59/1997. Sulla nascita ed evoluzione del sistema delle conferenze v. LA FALCE M.G., *La Conferenza Stato-regioni: organizzazione e funzionamento*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/1998, pp. 26 ss.; ANELLO W., CAPRIO G., *I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-Città-autonomie locali e conferenza unificata*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/1998, pp. 47 ss.; MARINI F.S., *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della conferenza Stato-regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2001, pp. 649 ss. Per un'analisi del sistema delle conferenze italiano in prospettiva comparata v. BIFULCO R., *Il modello delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le regioni*, 2-3/2006, pp. 233 ss.

²⁵² Sulla conferenza dei presidenti delle regioni v. CARPANI G., *La conferenza Stato - Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione a oggi*, Bologna, 2006, pp. 137 ss.; FERRARO L., *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2007, p. 707.

²⁵³ “Il nostro sistema istituzionale da tempo viaggia sui binari della sussidiarietà e della cooperazione senza avere, oltre alle conferenze, altre istituzioni predisposte a svolgere la indispensabile funzione di concertazione e di coordinamento decisionale” si legge in BIN R., *Le deboli istituzioni della cooperazione* (nota a Corte Cost. 507/2002), pp. 4189 ss.

territoriale.

A partire dagli anni ottanta, esso costituisce infatti il luogo del dialogo interistituzionale ove si svolge il collegamento, verticale ed orizzontale, per la mediazione e la discussione di tutti gli interessi territoriali e delle strategie da mettere in atto per tentare di influire sulle politiche nazionali.

Ad onta dell'assenza di una previsione in Costituzione, tale sistema si è dunque affermato come strumento di collaborazione tra istituzioni governative²⁵⁴ al fine di costituire la sede per la consultazione del Governo nazionale nei confronti del sistema delle autonomie e di assolvere alla concertazione tra i Governi, intendendosi per tali il Governo nazionale, quello regionale e quello locale²⁵⁵.

Tuttavia, considerando le funzioni, la composizione, il ruolo istituzionale e la natura giuridica delle Conferenze, non è sempre agevole comprendere l'effettivo peso di tale sistema nei processi decisionali. Le ragioni di tale "oscurità" si possono rinvenire nel modo accidentale con cui le loro competenze si sono venute a stratificare e il loro ruolo istituzionale a consolidarsi. L'evoluzione del sistema rappresenta infatti esempio di riforma minimalista della Costituzione, prodotta per mezzo dell'interazione di leggi ordinarie, giurisprudenza costituzionale, cultura politica e prassi.

La successione degli atti normativi che nel tempo hanno disciplinato il sistema delle conferenze segna il progressivo passaggio da una fase iniziale in cui si riconosce ad esse un ruolo meramente consultivo, prevalentemente in ordine a decisioni di natura amministrativa, ad una fase in cui vengono intese soprattutto come sedi di previo confronto e accordo su decisioni di natura non solo normativa, ma più in generale politica.

Ebbene, è nel 1983 che viene istituita la conferenza Stato-Regioni come sede di "gestione unitaria" dei rapporti Governo-Regioni,²⁵⁶ presieduta dal Presidente del

²⁵⁴ CITRIGNO A.M., *La riforma del bicameralismo paritario e del Titolo V Cost. Quale prospettiva per il sistema delle conferenze?*, in MORELLI A., MOSCHELLA G. (a cura di), *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, 2016, pp. 117 ss.

²⁵⁵ CARPINO R., *Il sistema delle conferenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2012, p. 529.

²⁵⁶ Come sottolineato da CARPANI G., *op.cit.*, 2006, p. 20, la creazione di un interlocutore unico con il

Consiglio dei ministri (salvo delega al ministro per gli affari regionali)²⁵⁷ e composta dai presidenti delle giunte regionali e da quelli delle due province autonome di Trento e di Bolzano (art.12, comma II)²⁵⁸.

Essa nasce tuttavia senza il preciso intento di dare attuazione ad un particolare modello di regionalismo, quando ancora la questione del federalismo non era stata sollevata nel dibattito politico, e la sua istituzione mirava più che altro a superare il modello costituzionale del separatismo garantista e a stabilire forme di coordinamento tra le politiche statali e gli interessi regionali coinvolti. Si trattava dunque semplicemente di una tappa interna alle evoluzioni del regionalismo italiano, che sanciva il passaggio dalla cooperazione “per atti” alla cooperazione “per organi”²⁵⁹.

La ragione del suo consolidamento è quindi sicuramente da ascrivere ad un processo normativo, in gran parte inconsapevole, consistente in una stratificazione di funzioni che ne hanno man mano accresciuto la potenza.

Inizialmente chiamata a svolgere limitati «compiti di informazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, regioni e province autonome» prevalentemente a livello amministrativo, è stata successivamente «istituita presso la presidenza del consiglio dei ministri» con l. n. 400 del 1988,²⁶⁰ divenendo un’articolazione del governo centrale, un suo organo non

governo costituisce una condizione necessaria (ma non sufficiente) per impostare una vera e propria “politica” istituzionale con l’Esecutivo e la sua amministrazione”.

²⁵⁷ Sulla necessità di dotare la CSR di una propria struttura burocratica al fine di garantirne l’autonomia Cfr. SANDULLI A., *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le regioni*, 5/1995, pp. 854 ss.; oltre a BIN R. - RUGGIU I., *op. cit.*, p. 934, secondo i quali il fatto che la CSR (come del resto le altre due) sia presieduta dal presidente del consiglio dei ministri rappresenta una delle debolezze del sistema delle conferenze.

²⁵⁸ Si prevedeva inoltre che il presidente potesse invitare a partecipare alle sedute senza però farne parte «i Ministri interessati agli argomenti iscritti all’ordine del giorno, nonché i rappresentanti delle amministrazioni dello Stato o di enti pubblici». In proposito cfr. MARINI F.S., *La pseudo collaborazione di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-regioni*, in *Rassegna Parlamentare*, Milano, 2001, pp. 649-679, in cui l’autore critica tale modalità di composizione parlando di «variabilità zoppa» potendo mutare solo il numero dei Ministri e dei rappresentanti delle amministrazioni statali e non anche i rappresentanti delle amministrazioni regionali.

²⁵⁹ RUGGIU I., *op. cit.*, 2006, p. 290

²⁶⁰ Così recita l’art. 12 l. 23 agosto 1988, n. 400 “ è istituita presso la presidenza del Consiglio del Ministri la conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”

necessario²⁶¹, espressione di quell'approccio definito top-down²⁶² nella costruzione delle sedi di raccordo tra Stato e Regioni.

Acquisiva poi maggiore stabilità, ottenendo copertura legislativa e assumendo maggiori e importanti competenze con il successivo d.lgs. 418/1989,²⁶³ che ne consolidava la presenza nell'ambito dei processi decisionali riguardanti le Regioni mediante l'acquisizione di pareri da parte del Governo (anche se proprio la collocazione presso la presidenza del consiglio dei ministri rappresentava - secondo la dottrina - uno dei principali fattori di debolezza del sistema in virtù della posizione di assoluta preminenza ricoperta dal consiglio dei ministri nella programmazione della sua attività).

Nel frattempo, il mutare della situazione politico – istituzionale,²⁶⁴ che vedeva i comuni come protagonisti indiscussi del *federalizing process* italiano, palesava la vocazione degli enti locali ad assurgere a soggetto politico appartenente alla comunità nazionale, rivendicando un canale diretto di coordinamento con l'esecutivo statale, che non poteva più essere negato.

Ed è proprio in virtù di tale esigenza che, nei primi mesi del '96, veniva formalmente avanzata la richiesta delle autonomie locali di avere una propria sede di rappresentanza e raccordo, attraverso l'istituzione della Conferenza Stato, Città e autonomie locali proprio al fine di «dare maggiore impulso all'attività di

²⁶¹ Tale sistemazione è stata poi smentita dalla Corte costituzionale, la quale, chiamata a pronunciarsi sulla natura giuridica della CSR, ha affermato che essa «lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle regioni (...) è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (...) al fine di favorire il raccordo e la collaborazione tra l'uno e le altre. In quanto tale, la conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni» (sent n. 116 del 1994).

²⁶² Secondo l'approccio top-down, è l'istituzione statale che si “muove” verso i territori e le loro istituzioni per coglierne esigenze e bisogni cercando di conformarsi come sede di rappresentanza di questi.

²⁶³ Sul processo di concentrazione delle funzioni di coordinamento sulle conferenze a seguito dell'eliminazione degli organismi a composizione statale e regionale che stavano proliferando negli anni 80 rendendo l'assetto cooperativo caotico e privo di un luogo unitario di proiezione degli interessi territoriali cfr. TORCHIA L., *La conferenza Stato-Regioni ed il riordino degli organismi a composizione mista*, in *Quad. cost.*, 1990, pp. 345 ss. Su delega contenuta all'art. 12 della l. 400/1988, tale attribuisce alla Conferenza tutte le attribuzioni generali prima spettanti ai circa novanta organismi di coordinamento stato-regioni.

²⁶⁴ Da un lato, si esaltava l'autonomia statutaria e il compito di cura e rappresentanza degli interessi della propria comunità (l.n. 142 del 1990); dall'altro, l'introduzione della nuova legge elettorale determinava la nascita di un modello di esecutivo locale investito direttamente dal corpo elettorale (l.n. 81 del 1993). A ciò si aggiungeva il trasferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni e agli enti locali ispirato al c.d. federalismo amministrativo (d.lgs. n. 112 del 1998).

coordinamento nei rapporti fra lo Stato e gli enti locali». In particolare, il nuovo organismo, chiamato a discutere ed esaminare le problematiche relative all'ordinamento e al funzionamento degli enti locali, era composto, per la parte statale, dal presidente del consiglio dei ministri, dal ministro dell'interno, dal ministro per gli affari regionali, dal ministro delle finanze, dal ministro dei lavori pubblici e da quello della sanità, ai quali potevano aggiungersi altri membri del governo o i presidenti delle regioni, ove invitati a partecipare alle riunioni; per la componente delle città e delle autonomie locali era composto invece dal presidente dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM, demandando alle prime due associazioni il compito di scegliere 14 sindaci e 6 presidenti di provincia che avrebbero dovuto prendere parte alla conferenza (art.2). A tal proposito, si deve segnalare che proprio la scelta di demandare all'ANCI e all'UPI tali designazioni aveva destato sin da subito perplessità, inducendo parte della dottrina a rilevare come, trattandosi di associazioni di diritto privato, inficiassero la capacità rappresentativa dell'organo e dunque l'autorevolezza delle determinazioni assunte dallo stesso²⁶⁵.

Ma non solo. Ulteriori rilievi critici provenivano dalla dottrina in virtù della rilevata contraddizione tra la volontà di rafforzare la conferenza Stato-Regioni e la contestuale creazione di altri organi che le sottraevano, inevitabilmente, competenze, quasi ponendosi in concorrenza con essa.

Con d.lgs n. 281 del 1997, infatti, il sistema, non solo veniva potenziato mediante l'attribuzione di maggiori funzioni che sembravano riecheggiare compiti tradizionalmente svolti da organi federali, ma si arricchiva ulteriormente

²⁶⁵ MOR G., *Tra Stato - regioni e Stato - città*, in *Le regioni*, 1997, pp. 513 ss.; ANELLO W. - CAPRIO G., *I difficili rapporti tra centro e periferia. conferenza Stato-regioni, conferenza Stato-città ed autonomie locali e conferenza Unificata*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/1998, pp. 52 ss; TUBERTINI C., *Le regioni e il sistema delle conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2010, pp. 103 ss. in cui l'autore evidenzia che «Sugli enti locali, invece, si registra un netto divario tra le posizioni della dottrina, la quale sembra nettamente propensa a ritenere necessario superare l'attuale sistema di rappresentanza mediata da parte delle associazioni nazionali degli enti locali, a favore dell'inserimento di componenti eletti dai Consigli delle autonomie locali o in via diretta tra tutti gli amministratori locali, e il dibattito politico-istituzionale, dove la inequivocabile forza politica delle associazioni delle autonomie sembra rendere del tutto ipotetica la loro messa in secondo piano».

mediante la creazione *ex novo* della Conferenza unificata²⁶⁶, alla quale venivano affidate le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni, e delle comunità montane.

Proprio il carattere triadico del sistema costituiva un elemento di criticità, oltre alla forte eterogeneità determinata dalla presenza contestuale della rappresentanza regionale, provinciale e comunale tanto da essere considerato un tributo politico da pagare alla cresciuta visibilità dei sindaci e totalmente contrario alle regole di costruzione di un organo rappresentativo.

Nella tradizione del federalismo classico, infatti, non era prevista la rappresentanza degli enti locali al centro, e questo “inedito” italiano dimostrava di non funzionare proprio per il suo carattere “trino”. Alle giuste critiche avanzate alla scarsa rappresentatività della Conferenza Stato-Città vi era chi deduceva invece il funzionamento del sistema, assumendo che esso poneva al centro tutti gli interessi e potenziava il ruolo della mediazione proprio in ragione del fatto che, essendo “uno e trino”, recuperava la sua unità per il tramite della Conferenza Unificata, istituita proprio al fine di evitare che si creassero due circuiti paralleli non coordinati tra loro. Ma tali considerazioni non coglievano nel segno. Ed infatti anche la Corte Costituzionale precisava che “nell’organismo unificato non vi è la totale compenetrazione tra la Conferenza Stato-regioni e quella Stato-città, che, anzi, rimangono organismi tra loro ben distinti”²⁶⁷.

Ulteriore rafforzamento del sistema delle Conferenze si ebbe invece con la riforma costituzionale n. 3 del 2001, attraverso la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost) e di pari dignità degli enti territoriali (art. 114 Cost), e con la legge di attuazione n. 131/2003, mediante la ripetuta proposizione di accordi e di intese fra Stato e Autonomie. Al rafforzamento formale, tuttavia, non conseguiva un rafforzamento sostanziale dell’attività degli

²⁶⁶ DI COSIMO G., *Dalla conferenza stato-regioni alla Conferenza Unificata (passando per la Stato-città)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, pp. 11 ss.

²⁶⁷ Cfr. Corte Cost. sent. n. 337 del 2001. A riprova di ciò basti considerare che il verbale rende conto delle posizioni espresse dai due corpi” BIN R., *Le deboli istituzioni della leale cooperazione* (nota a Corte Cost. 507/2002), pp. 4185.

organi, che perdevano nel concreto funzionamento, quella capacità, che ne aveva decretato il successo negli anni, di diventare la sede di raccordo delle esigenze di governo del paese.

Tale affermazione è suffragata dai ripetuti periodi di inattività degli organismi, allorquando le autonomie cominciarono a disertare la Conferenza deducendo la mancanza di atteggiamento collaborativo da parte del Governo.

Se le regioni infatti continuavano a mostrare un attaccamento istituzionale al sistema, il Governo esprimeva invece sempre maggiore insofferenza nei suoi confronti, percependolo come una sorta di fortino regionale che ostacolava in qualche modo il perseguimento del programma di governo e dell'interesse generale. Non si riusciva dunque a pervenire a forme di effettiva e paritaria cooperazione, in grado di assecondare le scelte di una società e di un ordinamento impostate su una visione multilivello del governo del paese.

Tale situazione evidenziava allora un generale problema legato al funzionamento stesso del sistema delle conferenze, in relazione agli atti ed ai procedimenti sottoposti al suo vaglio. E proprio il funzionamento "a singhiozzo" dell'organo, se da un lato era in grado di sospendere o addirittura bloccare procedimenti amministrativi, dall'altro lato dimostrava uno scarso livello di efficacia sui grandi temi della vita politico-amministrativa del paese. Si delineava così un sistema a collo di bottiglia, dove confluiva una infinita serie di pareri, accordi e intese su svariati provvedimenti, molto spesso dal contenuto minimale, ma carente di regole e procedure atte a risolvere la sostanziale questione del ruolo da attribuire oggi alle autonomie nel governo del paese.

Il sistema delle Conferenze, si è trovato così, in mezzo ad un guado: da una parte inadeguato rispetto alle previsioni del Titolo V, che ne presupponevano un ruolo ancora più centrale e determinante in relazione al generale rafforzamento dell'autonomia delle regioni e degli enti locali, da altra parte depotenziato da una crisi legata, come si è detto, allo stesso funzionamento. Si è così invertito quel *trend* costante che negli ultimi anni aveva visto il continuo potenziamento del ruolo delle Conferenze e l'affermarsi della generale condivisione della sua

centralità nel sistema di governo del Paese.

L'idillio governo-territori si spezzava a seguito del venir meno di alcune delle convenzioni cooperative che si erano formate nei rapporti conferenze-governo e si assisteva così ad una successiva fase di tipo recessivo che vedeva l'indebolimento del ruolo delle conferenze, in decadenza quanto a potere di decisione politica, tanto da indurre la dottrina a considerarle "conferenze interamministrative".²⁶⁸

Non si può invero negare che ciononostante siano successivamente intervenute leggi di riforma che ne hanno talora implementato in parte il ruolo²⁶⁹, ma ciò che è certo è che dal 1983 ad oggi le conferenze sono state investite prevalentemente di funzioni di tipo consultivo non aventi carattere vincolante. Nè la Corte Costituzionale ha potuto investirle della forza necessaria a svolgere un ruolo più determinante, ribadendo essa la mancanza di cogenza degli strumenti concertativi utilizzati.

È proprio dall'analisi dell'attività di tipo consultivo (esercitata in relazione all'attività normativa mediante l'acquisizione di pareri) e di quella di raccordo e concertazione (che si esplica per il tramite di accordi e intese) che si evince l'intrinseca debolezza istituzionale del sistema delle conferenze, non essendo esse titolari di un potere di veto nell'ambito del procedimento legislativo. Il principio di leale collaborazione infatti, come vedremo, non è mai stato utilizzato dalla Corte come parametro per stabilire l'illegittimità di leggi adottate in assenza o contro il parere o l'intesa formulata dalle conferenze. E tale *self restraint*, seppur assolutamente comprensibile in un sistema a costituzione rigida in cui il procedimento legislativo può essere alterato soltanto con la revisione costituzionale, non può tuttavia che limitare, come vedremo, inevitabilmente le potenzialità espansive delle conferenze.

²⁶⁸Sul centralismo statale BIN R., *Riforme "politiche" e "technicalities" giuridiche*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 307 ss.; MERLONI F., *Il paradosso italiano: "federalismo" ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 2005, p. 472.

²⁶⁹ Si pensi alla legge 4 febbraio 2005, n. 11 "norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

2. Gli strumenti di funzionamento. I pareri.

Nell'ambito dell'attività istituzionale svolta dalle Conferenze, occorre esaminare i moduli consensuali atti a perseguirne gli obiettivi e concretizzarne il ruolo.

Senza addentrarci nel merito della specifica disamina di tali strumenti, si evidenzia che nella tipologia degli atti conclusivi dei lavori delle conferenze assumono particolare importanza i pareri, le intese e gli accordi che rinvergono il loro fondamento normativo nel d.lgs. n. 281 del 1997.

L'attività consultiva delle Conferenze è esercitata quindi mediante la redazione di pareri, atti endoprocedimentali volti ad esprimere una manifestazione politica di intenti rispetto agli atti legislativi statali e agli atti normativi secondari.

In particolare, la Conferenza Stato-Regioni deve essere «obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e decreto legislativo o di regolamento del governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano» (art. 2, comma III) e può essere facoltativamente sentita «su ogni oggetto di interesse regionale che il presidente del consiglio dei ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano» (art. 2, comma IV). La Conferenza Unificata, invece, può esprimere «pareri in relazione alle materie ed ai compiti di interesse comune alle regioni, alle province, ai comuni e alle comunità montane» (art. 9, comma I) e su ogni altro aspetto di preminente interesse comune sottoposto dal presidente del consiglio dei ministri, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali.

È tuttavia possibile, nei casi in cui ragioni di urgenza non consentano tale consultazione preventiva, che la conferenza sia adita successivamente in sede di esame parlamentare delle leggi di conversione dei decreti legge o in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari. Quando invece il parere riguarda provvedimenti già adottati in via definitiva, la conferenza può chiedere che il governo valuti di revocarli o riformarli (art. 2, comma V).

La partecipazione al procedimento legislativo parlamentare attraverso la

formulazione di un parere è altresì espressamente prevista per la Conferenza Stato-regioni sui decreti legislativi che attuano direttive comunitarie, sulla legge comunitaria annuale e sulla legislazione in materia di salute, mentre per la Conferenza Unificata è richiesta sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge ad esso collegati, sul documento di programmazione economica e finanziaria e sugli schemi di decreti legislativi adottati in base all'art.1 della l.n. 59 del 1997.

Sono queste le ipotesi di coinvolgimento obbligatorio o facoltativo delle conferenze nel procedimento legislativo parlamentare, al di là delle quali l'acquisizione del parere è esclusa, salvo che sia espressamente previsto da una legge *ad hoc*.

Ciò che occorre porre in evidenza è tuttavia l'assenza di qualsivoglia sanzione per l'ipotesi in cui il governo ometta di assumere il parere ovvero se ne discosti ignorando le indicazioni in esso contenute. In proposito, mentre la dottrina ha tendenzialmente attribuito carattere necessario ai passaggi procedurali imposti dalla normativa²⁷⁰, la Corte costituzionale ha sempre negato che l'omessa consultazione o il discostamento dal *dictum* si possano tradurre in vizio formale della legge statale, giacché il parere «non si inserisce come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo, e tanto meno può costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate»²⁷¹. Ciò in quanto, secondo il Giudice delle leggi, la violazione delle procedure di cooperazione non comporta alcuna lesione indiretta del principio di leale collaborazione. Ed infatti «non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e regioni»²⁷² a conferma del fatto che «le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o

²⁷⁰ RUGGIU I., *op. cit.*, 2000, pp. 883 ss.; G. CARPANI, *La conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione a oggi*, Bologna, 2006, p. 95.

²⁷¹ Cfr. Corte Cost. sent. n. 437 del 2001

²⁷² Cfr. Corte Cost. sent. n. 196 del 2004

indirettamente, in Costituzione»²⁷³.

È di palmare evidenza allora l'intrinseca debolezza istituzionale delle conferenze: non essendo organi costituzionalmente necessari, un loro blocco di operatività o la mancanza del dialogo non impedisce al Governo di adottare comunque i propri atti. In tal senso il d.lgs 281/1997 ha contribuito a consolidare tale prassi stabilendo che se le conferenze non rilasciano il loro responso entro venti o trenta giorni il Governo è legittimato all'adozione unilaterale dell'atto.

Ma la consultazione delle conferenze è altresì prevista con riferimento alla produzione di fonti secondarie e all'adozione di decisioni amministrative. In questo caso, però, muta completamente la valutazione dell'efficacia giuridica offerta dal giudice delle leggi, giacché il principio di leale collaborazione è immediatamente ed autonomamente azionabile quando l'esecutivo statale esercita funzioni secondarie.

Nonostante la scarsa capacità del parere di incidere sulla decisione finale, la Corte ha infatti in più occasioni evidenziato che i vizi procedurali fatti valere in sede di conflitto di attribuzione dalle regioni sono di per sé lesivi della loro posizione, ed ha precisato che «il rispetto del principio di leale collaborazione integra un requisito di validità delle norme statali solo nella fase di attuazione delle disposizioni legislative».²⁷⁴

Sicché, dall'analisi dell'attività consultiva svolta dalle conferenze e dagli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale è possibile giungere ad un primo ordine di conclusioni. In *primis*, scartata l'idea che la costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione abbia comportato modifiche implicite al procedimento legislativo tipizzato dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari, si può affermare con certezza che l'attività consultiva delle conferenze influenza solo politicamente e non anche giuridicamente l'esercizio

²⁷³ Questo orientamento è stato perentoriamente ribadito in numerose pronunce della Corte in cui si è variamente affermato che «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» (ex plurimis v. sent. nn., 371 del 2008, 12 del 2009, 225 del 2009, 278 del 2010).

²⁷⁴ Cfr. Corte Cost. sent. n. 272 del 2005

della funzione legislativa²⁷⁵. Difatti, benché l'esistenza di un parere favorevole delle conferenze possa rafforzare notevolmente un disegno di legge di iniziativa governativa dal punto di vista politico, tale circostanza non può comportare l'esautoramento del Parlamento dall'esercizio della funzione legislativa. E ciò vale *a fortiori* se si considera che quest'ultimo rimane del tutto estraneo ai lavori delle conferenze ove siedono soltanto i rappresentanti del governo centrale e quelli del governo regionale e locale²⁷⁶. Proprio per questo si è ritenuto in dottrina che la partecipazione delle regioni ai processi normativi statali «si arresta sulla soglia di un'attività che non può andare oltre la consulenza»²⁷⁷ e che gli strumenti di cui si avvale il sistema delle conferenze sono dotati di «efficacia spuntata sul piano giuridico e interamente affidata alla dialettica politica tra i diversi soggetti istituzionali in campo»²⁷⁸. In secundis, vi è tuttavia da rilevare che l'attività consultiva delle conferenze, benché non sia idonea a condizionare il contenuto finale dell'atto amministrativo adottato dal governo statale, rappresenta, dal punto di vista procedurale, un passaggio fondamentale per il rispetto del principio di leale collaborazione, autonomamente azionabile in queste ipotesi laddove non rispettato.

Ebbene, se il parere si conferma agevolmente superabile, o comunque non idoneo a determinare un arresto procedimentale, è sul piano dell'attività di raccordo e concertazione che si registra il maggiore peso politico e giuridico delle Conferenze.

3. Segue. Le intese

Sin dalla prima metà degli anni novanta, allorquando le regioni rivendicarono un ruolo equiparato non solo formalmente ma anche sostanzialmente a quello del

²⁷⁵ CARMINATI A., *Dal raccordo al vincolo giuridico: l'attività della conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le regioni*, 2/2009, p. 257.

²⁷⁶ In proposito la dottrina ha evidenziato come la crisi dei consigli sia stata determinata proprio dalla crescente centralità attribuita ai presidenti delle giunte in sede di conferenza Stato-regioni; cfr. PINELLI C., *La crisi dei consigli regionali e i circuiti tra Stato e regioni*, in *Studi in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008.

²⁷⁷ CARPANI G., *op. cit.*, 2006, pp.136 ss.

²⁷⁸ CARETTI P., *Gli "accordi" tra Stato, regioni ed autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"*, in *Le regioni*, 5/2002, pp. 1173 ss.

governo nelle decisioni relative alle materie di competenza concorrente, le conferenze sono state altresì deputate a promuovere intese e accordi. In questa direzione, si è sostenuto “si supera la configurazione delle Conferenze come organi consultivi sugli atti legislativi e come co-decisorie nell’esercizio delle funzioni amministrative, per imboccare la strada delle Conferenze come luoghi privilegiati di conclusione di accordi pre-legislativi”²⁷⁹.

L’intesa, che costituisce lo strumento di raccordo più importante, si inserisce generalmente nella sequenza procedimentale volta ad emanare un atto statale ed esprime la piena condivisione della bozza di atto da parte dei rappresentanti di tutti i livelli di governo presenti in conferenza mediante una «cogestione concertata»²⁸⁰ e la «paritaria codeterminazione del contenuto dell’atto».²⁸¹ Si realizza in questo modo un «confronto volto a raggiungere, ove possibile, una posizione comune [...] con modalità idonee a consentire a ciascuna delle due componenti di esprimere le proprie posizioni, di valutare le posizioni dell’altra e di elaborare e proporre soluzioni su cui concordare»²⁸².

Tale strumento costituisce dunque una delle possibili forme di attuazione del principio di collaborazione tra lo Stato e la Regione²⁸³.

Segnatamente, la Conferenza Stato-regioni può promuovere e sancire la conclusione di un’intesa rispetto a tutti i procedimenti in cui è prevista dalla legislazione, al fine di garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale (comb. disp. artt. 2, comma I, lett. a) e 3, comma I), così come la Conferenza Unificata (art. 9, comma I). Qualora, tuttavia, non si raggiunga detta intesa entro il termine di trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui l’oggetto è posto all’ordine del giorno, è previsto che il consiglio dei ministri

²⁷⁹ CARIDÀ R., *La leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Milano, 2018, p. 95.

²⁸⁰ SANDULLI A., *La Conferenza Stato- regioni e le sue prospettive*, in *Le regioni*, 5/1995, p. 848.

²⁸¹ CECCHETTI M., *Le intese tra Stato e regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, in *Le regioni*, 4/2004, p.1046.

²⁸² Cfr. Corte Cost. sent. n. 206 del 2001.

²⁸³ Tale intesa deve essere raggiunta anche attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze, “senza alcuna possibilità di un declassamento dell’attività di codeterminazione connessa all’intesa in una mera attività consultiva non vincolante” in Corte Cost. sent. n. 27/2004.

possa provvedere con una deliberazione motivata. E tale obbligo di motivazione rappresenta, come vedremo, «il requisito minimo in grado di legittimare la decisione unilaterale»²⁸⁴ del Governo.

Sebbene la distinzione terminologica tra intese ed accordi sia sempre meno osservata dal legislatore, soprattutto nella normativa più recente,²⁸⁵ permane tuttavia una differenza sostanziale. Ed infatti la peculiarità degli accordi rispetto alle intese è rappresentata dal fatto che i primi, di regola, non si inseriscono nell'ambito di un procedimento legislativo e non sono previsti da una legge, ma vengono stipulati per coordinare l'attività amministrativa dei vari livelli di governo e formalizzare gli impegni politici da essi assunti.

Formalmente riconosciuti anch'essi nel d.lgs. 281 del 1997, sono infatti previsti al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune e sono diretti al perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, in applicazione del principio di leale collaborazione (art.4).

Tuttavia il legislatore non si è preoccupato di precisare l'efficacia vincolante o meno di accordi e intese nei confronti delle parti che li hanno stipulati, ma si può dire che valgono le medesime considerazioni svolte rispetto ai pareri per quanto riguarda la loro opponibilità al legislatore statale ²⁸⁶.

Anche in questo caso, tuttavia, il quoziente di efficacia da riconoscere a tali atti è dipeso in gran parte dal giudice costituzionale che lo ha graduato mediante l'utilizzo del parametro della leale collaborazione, mitigato dalla chiamata in sussidiarietà (o attrazione in sussidiarietà), allorchè sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario di determinate funzioni amministrative a livello statale.

²⁸⁴ Cfr. Corte Cost. sent. n. 116 del 1994.

²⁸⁵ V. art.8, comma VI, l.n.131 del 2003 e art. 3, l. n. 42 del 2009.

²⁸⁶ In proposito parte della dottrina ha manifestato qualche preoccupazione sul rafforzamento della posizione del governo nazionale qualora le intese vengano inserite nei procedimenti di formazione dei decreti legislativi. In tal senso v. CARPINO R., *op. cit.*, pp. 43 ss.; CARETTI P., *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo statale e regionale*, in *Le regioni*, 2000, p. 551; PIZZETTI F., *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le regioni*, 2000, pp. 473 ss.

4. L'inapplicabilità della leale collaborazione all'attività legislativa

Sui rapporti tra intese e atti legislativi, la Corte costituzionale ha precisato che l'intesa non è uno strumento con cui si possa scalfire la rigidità costituzionale in ordine al riparto di competenze tra Stato e Regioni²⁸⁷, di talché il raggiungimento della stessa si concreta in un vincolo politico ma non giuridico per il legislatore, non potendo costituire un passaggio necessario nel procedimento legislativo. In assenza di esplicite revisioni costituzionali del procedimento legislativo, il principio collaborativo è quindi inoperante e non rileva ai fini del sindacato di legittimità costituzionale.

Diversamente opinando, si introdurrebbe infatti anche in questo caso un aggravio procedurale privo di copertura incostituzionale.

Deve a tal proposito segnalarsi che la Corte, pur confermando che al procedimento legislativo non possa applicarsi il principio di leale collaborazione²⁸⁸, nei giudizi di costituzionalità delle leggi, ha più volte fatto riferimento agli accordi ed alle intese delle conferenze, ma esclusivamente al fine di interpretare il quadro normativo a sostegno delle scelte effettuate dal legislatore nazionale e lasciando intendere che il legislatore statale potrebbe in futuro anche disattendere il contenuto degli accordi stipulati dalla conferenza²⁸⁹. Si è così precisato che lo Stato, quando attrae in sussidiarietà competenze legislative regionali, è tenuto a prevedere il coinvolgimento dei soggetti titolari delle funzioni attratte quantomeno nella fase attuativa, secondo criteri di leale collaborazione e mediante adeguate forme di coinvolgimento delle regioni al fine di tutelare le istanze regionali costituzionalmente garantite in ambiti che involgono profili di competenza concorrente²⁹⁰. Ma non solo. È stato altresì

²⁸⁷ Cfr. Corte Cost. sent. n. 387 del 2007.

²⁸⁸ Cfr. CARETTI P., *Gli accordi tra Stato regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del sistema delle conferenze?*, in *Le regioni*, 2/2002, pp. 1171 ss.

²⁸⁹ Ad esempio, nella sentenza 45/2008, la Corte, per fugare i dubbi di costituzionalità di alcune norme contenute nella finanziaria del 2007 aventi ad oggetto l'edilizia sanitaria, prende in considerazione le intese e gli accordi stipulati in sede di conferenza, affermando che l'incremento della disponibilità finanziaria destinata all'edilizia sanitaria non viola l'autonomia regionale, perché la norma rappresenta la pedissequa attuazione in sede legislativa di un'intesa stipulata in conferenza.

²⁹⁰ Cfr. Corte Cost. sent. n. 303 del 2003.

introdotto il concetto di “intese forti”²⁹¹ per indicare quelle intese che in linea teorica potrebbero determinare la caducazione dell’atto amministrativo adottato in loro violazione ed il cui mancato raggiungimento rappresenterebbe un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento²⁹².

Sembrerebbe quindi che anche gli accordi e le intese, come del resto i pareri, abbiano efficacia giuridica limitatamente agli atti fonte secondari. A differenza dei pareri, però, il contenuto degli accordi e delle intese può essere disapplicato in via amministrativa solamente a condizione che lo Stato attivi nuovi meccanismi di cooperazione tra i vari livelli di governo. Sicchè, una volta stipulati, costituiscono un limite all’attività amministrativa dello Stato²⁹³.

Le cose cambiano (ma non troppo) con la sent. 251 del 2016, che ha affermato il dispiegarsi del principio di collaborazione nei confronti della delegazione

²⁹¹ Cfr. Corte Cost. sent. nn. 6 del 2004 e 16 del 2010.

²⁹² VANDELLI L., *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn.303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le regioni*, n.4-5/2008, pp. 883 ss. Tale posizione è stata efficacemente riassunta nella sent. n. 58 del 2007 con cui la Corte ha annullato il par. 2 della circolare, 2 febbraio 2006, della presidenza del consiglio dei ministri – ufficio nazionale per il servizio civile, impugnata, in sede di conflitto di attribuzione, dalla regione Valle d'Aosta. In particolare, la regione lamentava la lesione del principio di leale collaborazione in considerazione del diretto contrasto della parte della circolare impugnata con l'intesa sancita in sede di conferenza Stato-regioni, in data 26 gennaio 2006, avente ad oggetto l'attuazione del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (disciplina del servizio civile nazionale a norma dell'art. 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64). Nell'intesa, infatti, si prevedeva lo stralcio della parte contenente il divieto, per le regioni e le province autonome, di essere accreditate, essere sede di attuazione di progetto, essere soggetto di accordi di partenariato, nonché della parte che impediva alle stesse l'iscrizione agli albi regionali e provinciali o all'albo nazionale. La Corte, dopo aver verificato che il contenuto della circolare si poneva effettivamente in contrasto con il contenuto dell'intesa, ha affermato che tale comportamento aveva concretizzato senza dubbio una violazione del principio di leale collaborazione. Principio che, secondo il consolidato orientamento della Corte, opera in tutti i casi in cui sussista una connessione tra funzioni attribuite a diversi livelli di governo costituzionalmente rilevanti e non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze. «Nel caso in esame (...) era necessario, al fine di garantire la partecipazione di tutti i livelli di governo coinvolti nella gestione del servizio civile, adottare «strumenti di leale collaborazione o, comunque, (...) adeguati meccanismi di cooperazione (sentenza n. 431/2005)» che «si erano concretizzati nell'intesa stipulata in sede di conferenza Stato-regioni del 26 gennaio 2006».

La Corte ha pertanto affermato che la reintroduzione ad opera della circolare del divieto stralcio nell'intesa, «senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione necessari per superare l'intesa già raggiunta, determina(va) una lesione del principio di leale collaborazione». Inoltre, dopo aver ribadito che «le intese in sede di conferenza Stato-regioni rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio», la Corte ha precisato «che il principio di leale collaborazione che si realizza mediante tali accordi, (...) impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (sent. n. 31 del 2006).

²⁹³ Cfr. AGOSTA S., *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, Milano, 2008; TAMBURRINI V., *La conferenza Stato regioni nel biennio 2005-2006*, in *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007, p.324.

legislativa.

Trattasi di una impostazione innovativa, che non ha tuttavia travolto l'impianto originario. Ed infatti, il principio censura il contenuto della legge delega, cioè la mancata previsione dell'intesa in sede di attuazione della delega, nei casi di materie di competenza concorrente o di chiamata in sussidiarietà, ma non vincola il procedimento legislativo. La novità risiede dunque nel fatto che per la prima volta la Consulta ha dichiarato costituzionalmente necessario il raccordo nel procedimento di adozione di un atto legislativo (seppur non di una legge) e non di un atto amministrativo²⁹⁴.

Si è così affermata l'applicabilità del principio di collaborazione nell'ambito della funzione legislativa ma, si badi bene, con i dovuti correttivi. Esso non si impone infatti al procedimento legislativo, ma l'intesa si rende necessaria ove il legislatore debba riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, imponendosi quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati.

Chiamato a delineare gli adempimenti successivi alla sentenza in esame, il Consiglio di Stato, in sede di pronuncia del parere n. 83/2017 reso in risposta ai quesiti posti sul punto dal Governo, ha affermato che nella situazione di "stretto intreccio" tra competenze statali e regionali nelle materie oggetto di delega, il principio di leale collaborazione/intesa costituisce un limite ulteriore per il decreto legislativo "discendente direttamente dalla Costituzione, che deve conformare e indirizzare l'esercizio del potere governativo"²⁹⁵.

La Corte afferma l'illegittimità della legge delega perché non prevede l'intesa, ma non dei decreti legislativi, sui quali è necessario l'intervento correttivo del Governo.

Secondo la dottrina, il sistema delle Conferenze "sembrebbbe [ora] dotato degli

²⁹⁴ PADULA C., *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in *Le Regioni*, 2016, p. 860.

²⁹⁵ LUGARÀ R., *Sentenze additive di procedura...legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Rivista AIC*, n.1/2017

strumenti necessari per interloquire con autorevolezza nelle sedi proprie della elaborazione dell'indirizzo politico statale". Ma ad onor del vero, vi è da rilevare che tale autorevolezza non potrebbe mai trasformarsi in un potere di veto, non essendo richiesto che "l'interlocuzione con le Conferenze equivalga a doverne senz'altro ottenere il consenso"²⁹⁶.

Di conseguenza, laddove dovesse venire in rilievo una materia non attribuibile alla prevalente competenza statale che rende necessaria l'intesa, il mancato raggiungimento della stessa non paralizzerebbe l'assunzione della decisione definitiva a livello centrale.

Cionondimeno, le procedure di consultazione dovranno "prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione" in modo tale che "in alcun modo lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo"²⁹⁷.

Si conferma così la prevalenza del ruolo del governo nei rapporti con le Regioni, rimanendo lo Stato titolare ultimo degli strumenti per realizzare politiche pubbliche di rilievo unitario, in conformità alla consolidata posizione della stessa Corte, che ha attenuato il requisito dell'intesa forte. E' sufficiente a tal fine la predisposizione di moduli procedimentali volti a superare il mancato raggiungimento dell'accordo, ponendo in essere quindi "idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze"²⁹⁸. In questo modo le parti si impegnano secondo il modulo della leale collaborazione nella conduzione delle trattative, mediante un motivato confronto sulle ragioni del reciproco dissenso, che contrae progressivamente la distanza che le separa. Così viene perseguito l'obiettivo di definire il contenuto della decisione in termini

²⁹⁶ PAJNO S., La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2017, p. 12 che insiste sui tre profili in relazione ai quali possono così determinarsi significativi cambiamenti dell'assetto istituzionale italiano, ovvero sia, "l'impatto sul sistema delle conferenze, il dispiegarsi della leale collaborazione nella delegazione legislativa e (...) la possibilità che dalla stessa si muova per estendere il principio collaborativo anche nell'ambito del procedimento di formazione della legge formale".

²⁹⁷ Cfr. Corte Cost. sent. n. 7 del 2016.

²⁹⁸ Cfr. Corte Cost. sent. n. 142 del 2016.

maggiormente condivisi. Obiettivo che permane anche nell'ipotesi ultima in cui non dovesse raggiungersi l'intesa, giacchè lo Stato dovrebbe assumere la determinazione finale tenendo conto degli eventuali punti di contatto emersi nel corso delle trattative e sui quali si è raggiunto un, seppur parziale, consenso. Ne deriva che l'inerzia non determinerà comunque una stasi procedimentale, potendo essere superata dalla prevalente volontà di una delle parti supportata da adeguata motivazione. Posto che "la leale collaborazione, spiegatasi lungo un apprezzabile arco di tempo, contribuisce in linea di principio ad intestare all'altra parte almeno un segmento della fattispecie, pur quando persiste il dissenso sull'atto finale",²⁹⁹ sarà altresì esclusa l'assunzione di una drastica decisione unilaterale.

In linea generale, dalla giurisprudenza costituzionale si desume quindi che, in difetto di intesa, gli interventi unilaterali dello Stato, da un lato devono essere muniti di una puntuale motivazione e dall'altro devono essere preceduti da reiterate trattative, pure richiamando la concertazione e l'esigenza che si evitino atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui o insufficientemente motivati.

Ebbene, può dirsi allora che, pur riconnettendo rango costituzionale al principio di leale collaborazione, la sua portata non può estendersi fino al punto di integrare il procedimento legislativo ordinario in assenza di apposite revisioni costituzionali. Ed in questa direzione si è pronunciata la Corte³⁰⁰ specificando, quasi come una sorta di interpretazione autentica, che la pronuncia n. 251/2016 si riferisce "segnatamente al rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo".

Permane allora l'esigenza di sciogliere i nodi ricostruttivi delle sedi organizzative della leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali, che si dimostra tanto più essenziale se si considera che dal punto di vista funzionale la leale collaborazione, per come ricostruita dalla giurisprudenza costituzionale, evidenzia in modo sempre più netto i limiti insuperabili del sistema delle conferenze in virtù dell'impossibilità di condizionamento in senso proprio della

²⁹⁹ Cfr. Corte Cost. sent. n. 142/2016

³⁰⁰ Cfr. Corte Cost. sent. n. 237/2017

potestà legislativa statale, a cui si aggiunge il carattere mai realmente “forte” delle intese tra Stato e Regioni, chiamate piuttosto a muoversi su declinazioni di maggiore o minore “debolezza”³⁰¹.

Riassumendo le impressioni che si traggono dall’evoluzione qui accennata del sistema, non si può nascondere come la prassi evidenzi i nodi irrisolti che continuano a sottostare al sistema delle Conferenze nell’esperienza costituzionale italiana, primo fra tutti il problema del rapporto tra Conferenze e Parlamento in termini di alternatività o concorrenzialità tra sistema delle conferenze e rappresentanza regionale in seno alle Camere.

Se certamente il sistema delle conferenze è oggi capace di garantire un efficace raccordo tra i diversi livelli di governo, tuttavia, solamente la riforma del Senato realizzerebbe il necessario coinvolgimento delle autonomie territoriali nel processo decisionale parlamentare ed un’adeguata rappresentanza degli interessi territoriali nelle istituzioni centrali si da portare a compimento quel modello di regionalismo cooperativo delineato nella carta costituzionale.

5. L’incapacità del sistema delle conferenze di garantire un efficace canale di rappresentanza degli interessi territoriali

Dall’analisi sinora svolta, emerge che il sistema delle conferenze, sebbene abbia assunto un ruolo crescente nei processi decisionali, non sia tuttavia in grado di assicurare un’adeguata partecipazione dei territori, in generale, e delle regioni, in particolare, al procedimento legislativo centrale.

Se è vero che la dottrina ha evidenziato il crescente peso politico delle decisioni assunte in sede di conferenza, è altrettanto vero che si è constatato come il valore di tali decisioni sia fortemente condizionato dal rilievo attribuito dal governo in carica. Anche la Corte costituzionale, benché abbia più volte fatto riferimento al principio di leale collaborazione quale strumento volto ad assicurare la

³⁰¹ Il carattere essenzialmente debole delle intese tra Stato e Regioni era stato ribadito da CANDIDO A., *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, pp. 15 ss.

partecipazione dei livelli di governo coinvolti³⁰², spingendo la dottrina³⁰³ a sostenere superato il problema della riforma del Senato, ha tuttavia più volte ribadito che «non [è] individuabile un fondamento costituzionale all'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e regioni».³⁰⁴ Nel principio di leale collaborazione infatti «non si riscontra l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio stesso», essendo esso «diversamente modulato» a seconda delle esigenze del legislatore statale³⁰⁵.

In generale, diverse sono state poi le critiche sollevate nei confronti del sistema delle conferenze, prima fra tutte, la scarsa rappresentatività delle conferenze³⁰⁶, le quali, se da un lato, esautorano sia il parlamento sia i consigli regionali da processi decisionali che spesso hanno ad oggetto questioni di pertinenza del potere legislativo³⁰⁷; dall'altro lato, e precisamente sul versante degli enti locali, demandano il compito di individuare i membri della Conferenza Stato-Regioni ad associazioni di diritto privato. Dal punto di vista della rappresentanza istituzionale, non si può poi sottacere che una delle principali ragioni sottesa alla loro istituzione era stata proprio il rafforzamento dell'esecutivo. E a tale scopo

³⁰² Si vedano le sentenze della Corte Cost. nn. 303 del 2003 e 6 del 2004.

³⁰³ BIN R., RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, pp. 934 ss.

³⁰⁴ Corte Cost. sent. n. 272 del 2005.

³⁰⁵ Corte Cost. Sent. n. 231 del 2006; 201 e 401 del 2007.

³⁰⁶ ALLEGRETTI U., *Perché una Camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, 3/2003, pp. 124 ss.

³⁰⁷ Infatti, non si prevede alcunché in merito ai rapporti tra giunta e consiglio nelle norme che disciplinano la conferenza, né esistono norme statutarie volte a garantire tale partecipazione. Ad esempio, lo statuto della regione Marche prevede che tra le attribuzioni del presidente della giunta regionale c'è quella di partecipare ai lavori della CSR e della CU, tenuto conto degli indirizzi generali del consiglio (art. 26, lett. g). Ciononostante, scorrendo gli ordini del giorno di tale organo, non è possibile individuare punti in cui esso è chiamato ad esprimere tali indirizzi, né, tantomeno, è dato determinare mediante quali procedure il presidente della giunta informi il consiglio sulle questioni all'ordine del giorno delle conferenze. Nella prassi la formulazione degli indirizzi generali di cui all'art 26, lett. g) dello statuto avviene attraverso atti di indirizzo, ovvero mozioni e risoluzioni, che l'assemblea legislativa dovrebbe approvare dopo aver ricevuto note informative da parte del presidente della giunta sulle questioni all'ordine del giorno delle conferenze. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, tali atti di indirizzo sono adottati su iniziativa dell'assemblea legislativa senza alcuna comunicazione da parte dell'esecutivo. L'informalità che caratterizza la trasmissione delle note informative sulle questioni da trattare in CSR o in CU, accentua dunque il ruolo marginale che l'assemblea legislativa assume nella determinazione dei contenuti di tutti quegli atti (pareri, intese ed accordi adottati in conferenze) volti a realizzare il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. Sul punto cfr. CARPANI G., *op. cit.*, pp. 212-213 e MARINI F.S., *op. cit.*, pp. 347-348.

rispondeva in effetti l'art. 2, comma 3, del d.lgs. 287/1997 laddove, precisando che la Conferenza Stato-Regioni dovesse essere «obbligatoriamente sentita sugli schemi di disegno di legge, decreto legislativo e regolamento del governo nelle materie di competenza delle regioni (...)», favoriva largamente l'utilizzazione della delega legislativa e della decretazione d'urgenza proprio in considerazione del fatto che le regioni non avrebbero potuto partecipare compiutamente all'ordinario procedimento legislativo. Peraltro, l'idea che l'abuso della delega (e la conseguente erosione delle funzioni che dovrebbero spettare al parlamento) soddisfi le esigenze di partecipazione delle autonomie territoriali appare priva di fondamento se si considera che - come si è tentato di dimostrare - il sistema delle conferenze non riusciva ad avere un peso effettivo nella determinazione dei contenuti degli atti normativi adottati dal governo.

In sintesi, si condivide dunque l'opinione di chi afferma che il sistema delle conferenze non è assolutamente in grado di realizzare quella coabitazione che solo una Camera territoriale può realizzare, perché dal punto di vista della rappresentanza istituzionale il sistema delle conferenze esprime una forma debole di rappresentanza³⁰⁸, peraltro completamente sbilanciata in favore degli esecutivi. E ciò vale *a fortiori* dopo la riforma del titolo V della Costituzione, che ha soltanto amplificato i difetti strutturali e funzionali del sistema. Appare evidente infatti come tale sistema - pensato per soddisfare mere esigenze partecipative delle regioni e degli enti locali al processo decisionale allorché quest'ultimo era di titolarità esclusiva dello Stato - non è più adeguato ad un ordinamento³⁰⁹ che attribuisce alle regioni e allo Stato la titolarità della funzione legislativa e agli enti locali più vicini ai cittadini la titolarità delle funzioni amministrative, salvo l'esigenza che siano "attratte" dal livello di governo superiore. Come più volte evidenziato dalla Corte costituzionale, infatti, le decisioni assunte in sede di conferenza non possono vincolare in alcun modo quelle assunte dal legislatore

³⁰⁸ In tal senso si è espresso MANGIAMELI S., *op.cit.* .p. 9.

³⁰⁹ Cfr. VANDELLI L., *I luoghi e gli strumenti di raccordo interistituzionale*, in *Il "gioco" della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, GASPARI O., PIRAINO A. (a cura di), 2007, pp. 71 ss.; CARAVITA DI TORITTO B., *Le sedi della concertazione*, in *Federalismi.it*, n. 23/2006, p.7.

perché «il principio di leale collaborazione non può essere dilatato fino a trarne condizionamenti rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi».

Del resto, se il sistema delle conferenze fosse stato in grado di dare una soddisfacente risposta all'esigenza degli enti territoriali di partecipare al processo decisionale statale e di istaurare, al pari di una Camera territoriale, una stabile forma di collaborazione con il livello decisionale centrale, non si sarebbe nuovamente assistito - come invece è avvenuto - alla presentazione di nuovi progetti di revisione costituzionale del bicameralismo in senso territoriale.

Ed infatti, a partire dalla XIV legislatura (2001-2006), con il progetto di revisione costituzionale promosso dalle forze governative di centrodestra, è tornata a farsi largo l'idea della differenziazione delle Camere sotto il profilo delle forze di rappresentanza che in esse avrebbero dovuto trovare espressione, dando spazio alla rappresentanza territoriale. In particolare, fermo il suffragio universale diretto, la proposta di riforma *de qua* prevedeva che i senatori dovessero essere eletti contestualmente al Consiglio regionale della rispettiva Regione così da restare in carica per la stessa durata di quest'ultimo, e che fosse compito della legge dello Stato disciplinare l'elezione dei senatori in modo da garantirne la rappresentanza territoriale. Il legame con il territorio era peraltro presente anche tra i requisiti di elettorato passivo previsti per i senatori, dovendo questi ricoprire o aver ricoperto cariche elette nella regione o risiedervi nel giorno dell'indizione delle elezioni. Come è noto, però, la riforma promossa dal governo Berlusconi è stata bocciata in sede di referendum costituzionale nel giugno del 2006³¹⁰.

È, però, interessante notare come tutte le proposte di modifica del bicameralismo successive a quella del 2005/2006 si siano orientate verso l'idea di una seconda camera rappresentativa degli enti territoriali: così la cd. Bozza violante³¹¹, la

³¹⁰ Puntuali critiche al progetto di riforma di Senato "federale" respinto con il referendum del giugno 2006, tratteggiante un Senato che oltre al nome non aveva nulla di "federale", si rinvengono in ALLEGRETTI U., *Un "senato federale"?*, in *Quad. Cost.*, n.4/2003, p. 816.

³¹¹ Nel corso della XV legislatura la Commissione Affari costituzionali della Camera, presieduta dall'On. Violante, ha approvato una nuova proposta di legge costituzionale di riforma della Parte seconda della Costituzione. Il testo, approvato dalla Commissione il 17 ottobre 2007, prevedeva anche in questo caso la differenziazione del bicameralismo, a partire dalle modalità di elezione delle due Camere, diretta per la Camera, di secondo grado a livello regionale per il Senato. In particolare i senatori sarebbero stati

relazione del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali incaricato dal Presidente della Repubblica Napolitano nel marzo-aprile 2013³¹², nonché quella esitata dai lavori della Commissione dei “35 saggi” nominati dal Governo Letta l’11 giugno 2013³¹³.

Non vi era dunque chi non vedeva che, per offrire un canale di rappresentanza ai territori, fosse necessario riformare l’assetto bicamerale sì da inserire regioni ed enti locali³¹⁴ nei processi decisionali parlamentari, essendo a tal fine del tutto insufficiente ed inadeguato il canale di raccordo intergovernativo offerto dalle conferenze.

Tale obiettivo, sembrava finalmente ad un passo dall’essere raggiunto con la riforma costituzionale Renzi-Boschi, che predisponessa una profonda modifica della struttura e delle funzioni del Senato volta a sanare la maggiore lacuna della legge cost. n. 3 del 2001, ossia la creazione di quella “camera delle autonomie territoriali” che consentiva di far pesare il punto di vista di queste ultime nelle dinamiche del circuito dell’indirizzo politico statale. Ma come è noto, il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 bloccava senza appello anche tale ulteriore tentativo di riforma.

eletti (in numero variabile, da 5 nelle Regioni fino a un milione di abitanti sino a un massimo di 12 nelle Regioni von più di sette milioni di abitanti) in parte dal Consiglio regionale tra i propri componenti e in parte dal Consiglio delle autonomie locali tra i membri dei Consigli comunali, provinciali e delle città metropolitane.

³¹² Non si tratta in realtà di una vera e propria proposta di legge costituzionale strutturata in articoli, ma di riflessioni elaborate dal “Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali” – composto dal prof. Valerio Onida, il sen. Mario Mauro, il sen. Gaetano Quagliariello e il prof. Luciano Violante - nominato dal Presidente della Repubblica Napolitano, che incidavano ancora una volta sul bicameralismo perfetto, oltre che sull’istituto della fiducia parlamentare e in generale sulla forma di governo e l’organizzazione costituzionale. Circa il contenuto – di merito e di metodo – della relazione finale si veda il puntuale resoconto di DOGLIANI M., PALLANTE F., *Sull’attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, pp 1ss.

³¹³ Istituita con d.p.c.m. dell’11 giugno 2013 e composta principalmente da professori universitari, da cui la definizione – essenzialmente giornalistica – di Commissione dei 35 saggi. Non si tratta di una vera e propria proposta di legge costituzionale suddivisa in articoli, ma riflessioni circa la revisione dell’organizzazione costituzionale e della forma di governo in Italia.

³¹⁴ L’inserimento di rappresentanze anche degli enti locali a livello parlamentare è infatti conforme al principio della pari dignità istituzionale introdotto con la riforma del titolo V.

6. Il senato nella riforma costituzionale Renzi-Boschi

La riforma costituzionale promossa dal governo presieduto da Matteo Renzi³¹⁵ ha portato sotto i riflettori il tema del bicameralismo paritario “all’italiana” e ha riaperto il dibattito mai sopito sulla necessità del superamento del modello disegnato nella Costituzione.

Ultimo della lunga serie di tentativi accumulatisi nel corso della storia repubblicana, la riforma proponeva di differenziare il bicameralismo italiano con una seconda Camera rappresentativa dei territori, che avrebbe irradiato “i propri effetti su tutte le coordinate dell’impianto costituzionale”³¹⁶,

Il nuovo assetto, stando alla relazione illustrativa del disegno di riforma, avrebbe dovuto perseguire l’obiettivo di “dare impulso a un processo che garantisse davvero alle autonomie regionali e locali un virtuoso coinvolgimento nel circuito decisionale di livello nazionale, in modo meno conflittuale e più proficuo di quanto sinora accaduto”, superando così “l’attuale bicameralismo paritario, che non ha eguali nel panorama internazionale”.

Ma, come è apparso ai più, tale riforma presentava rilevanti criticità quanto alle modalità concretamente scelte per il perseguimento dello scopo dichiarato, soprattutto con riguardo alla composizione e alle attribuzioni del futuro Senato. Senza contare, poi, l’evasivo rinvio ad una legge elettorale ancora da definire per la regolamentazione del sistema con il quale eleggere i senatori.³¹⁷

³¹⁵ Disegno di legge costituzionale approvato il 12 aprile 2016 recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della II parte della Costituzione”.

³¹⁶ Così si esprime SGRÒ. F., *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, Milano, 2012, p. 376.

³¹⁷ Per i fautori del processo riformatore in esame, invero, costituisce dato comunemente riconosciuto che riforma elettorale e riforma costituzionale costituivano strettamente coerenti e convergenti verso il comune obiettivo di far evolvere la forma di governo italiana nella direzione di un modello parlamentare maggioritario e di investitura, di un miglioramento dei processi decisionali perseguito attraverso una stabilizzazione e un rafforzamento dell’Esecutivo. Cfr. ad esempio, FUSARO C., *Le ragioni di una riforma*, in CRAINZ F., FUSARO C., *Aggiornare la Costituzione*, Roma, 2016, pp. 80 ss., ove si afferma che “Sarebbe irragionevole [...] negare che tra riforma costituzionale e legge elettorale vi è un nesso preciso, consapevole e volutamente perseguito”. Specularmente, per coloro che hanno espresso rilievi critici a tale processo, il legame e la sovrapposizione tra l’intervento di revisione costituzionale e la nuova legge elettorale della Camera è stato specificatamente individuato come uno dei principali nodi problematici, in quanto idoneo a rompere gli equilibri e le garanzie proprie della forma di governo delineata dalla Costituzione del 1948 e piegarla verso esiti verticistici e accentratori. Cfr. GRANDI A., *Fermare lo stravolgimento della Costituzione*

L'esito del referendum confermativo³¹⁸ del 4 dicembre 2016 invita tuttavia ancora oggi ad analizzare le soluzioni prospettate dalla legge di revisione costituzionale rigettata dal corpo elettorale, giacché i problemi ai quali si cercava di porre fine restano invero presenti in tutta la loro rilevanza.

Dall'analisi del dibattito che ha condotto al testo di legge emerge che, nel corso dei lavori parlamentari, si è guardato ai modelli europei di bicameralismo differenziato in cui il principio di rappresentanza popolare della Camera bassa è integrato dalla rappresentanza territoriale della seconda Assemblea e la soluzione finale sembrava aver prescelto una soluzione ibrida tra il Bundesrat tedesco e quello austriaco³¹⁹.

Ed infatti, le funzioni del nuovo Senato avvicinavano il modello al sistema tedesco: in negativo, in virtù dell'estraneità al rapporto di fiducia, intercorrente solo tra Governo e Camera Bassa, in positivo, in forza della forte partecipazione al procedimento legislativo (a differenza del Bundesrat austriaco, titolare di un mero potere di veto sospensivo).

Segnatamente, il progetto prevedeva che la Camera dei Deputati, divenuta titolare esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, avrebbe esercitato “la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo”, mentre il Senato, rappresentativo delle istituzioni territoriali, avrebbe svolto principalmente funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica insieme al compito di “concorrere” all'esercizio della funzione legislativa “nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione” (art. 55 Cost.), ovvero con un “peso” differente – e con procedure diversificate – a

e la deriva ipermaggioritaria dell'italicum, in AA. VV., *La Costituzione bene comune*, Roma, 2016, pp. 9 ss.

³¹⁸La fase parlamentare di approvazione del d.d.l. di revisione costituzionale si è conclusa con l'approvazione del progetto di riforma, in entrambe le Camere, a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi dei rispettivi componenti, sicché il testo è risultato sottoponibile a referendum popolare ai sensi dell'art. 138, comma 2 Cost. La richiesta di sottoposizione a referendum la legge di revisione è successivamente pervenuta sia attraverso il canale parlamentare, sia attraverso il canale dell'iniziativa popolare.

³¹⁹Per la cui trattazione diffusa si rinvia a Senato della Repubblica, Servizio Studi, Dossier Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti, n. 54, settembre 2013; CARETTI P., MORISI M. (a cura di), *Il Parlamento bicamerale. Cinque esperienze a confronto, Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Ricerca 2015*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2015, pp. 257-324 e 325-381.

seconda delle materie³²⁰. Diversi erano infatti i moduli procedurali per la formazione delle leggi: al modulo “bicamerale”, analogo a quello attualmente vigente e approvato da entrambe le camere nel medesimo testo, si affiancava il modulo “monocamerale”, approvato dalla sola Camera dei Deputati a seguito dell’intervento - secondo procedure differenziate³²¹ - del Senato.

Si addiveniva così alla concentrazione in un’unica Camera del rapporto fiduciario e alla ridefinizione degli equilibri tra le due camere nel procedimento legislativo. Non sembrava sufficiente tuttavia estromettere il Senato dalla relazione fiduciaria per restituirgli quel ruolo di limitazione che ha costituito la fondamentale *ratio* giuridica del bicameralismo, giacché essa si sostanzia in una funzione di integrazione della rappresentanza politica della prima Camera e, per questo, di collaborazione con quest’ultima.

Con riguardo poi alla composizione, la legge di revisione disponeva, come nel modello austriaco, che i membri del nuovo Senato delle regioni dovessero essere eletti dai Consigli regionali, ma si discostava da esso laddove prevedeva che l’elezione sarebbe dovuta avvenire tra i componenti degli stessi Consigli. Questo, invero, è un elemento mutuato dal sistema tedesco, in cui i governi dei Länder eleggono i membri del Bundesrat tra i componenti dell’esecutivo del Land. La riforma, in difformità dai modelli comparati, prevedeva, poi, l’elezione di un sindaco per ciascun territorio regionale, al fine di dar voce agli enti locali fortemente radicati nel tessuto autonomistico³²². La durata del loro mandato sarebbe poi coincisa, in conformità sia al modello austriaco che al modello

³²⁰ Sul procedimento legislativo cfr. BRUNELLI G., *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, p. 6.

³²¹ La disciplina del procedimento legislativo descritta da quello che sarebbe stato il novellato art. 70 Cost. prevede, al comma 1, il modulo monocamerale “ordinario”, secondo cui le leggi devono essere approvate dalla sola Camera dei deputati, ma il Senato – ove entro dieci giorni, un terzo dei suoi membri ne richieda l’esame – può deliberare proposte di modifica, entro trenta giorni che la camera può respingere a maggioranza semplice; al comma 4 un procedimento monocamerale “speciale” per l’approvazione delle leggi di esercizio della “clausola di supremazia”, per le quali la proposta di modifica del Senato, approvato nel termine di dieci giorni a maggioranza assoluta, possono essere superate dalla Camera a maggioranza assoluta; al comma 5 il modulo monocamerale “speciale” per l’approvazione delle leggi di bilancio, in virtù del quale le proposte di modifica possono essere deliberate dal Senato entro quindici giorni. Cfr. ROSSI E. *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, pp. 203 e ss.

³²² Cfr. NANIA R. in *Prima Commissione Affari Costituzionali del Senato*, 30 luglio 2015

tedesco, “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 futura legge elettorale disciplinata dall’ultimo comma dell’art. 57 Cost.

Lo *status* dei senatori si caratterizzava così per l’espletamento di un “doppio incarico”: senatore e consigliere regionale o sindaco.

In concreto, quindi, il Senato della riforma non si presentava come conforme ai modelli europei evidenziati³²³, svelando degli aspetti di problematicità ascrivibili, ancora una volta, all'impossibilità di comporre le posizioni ideologiche emerse nel corso dei lavori parlamentari.

Ebbene, giova allora esaminare per quel che più rileva in tale sede la natura che la riforma costituzionale intendeva attribuire al Senato e l’asserita idoneità di tale organo a divenire la sede principale, se non esclusiva, di “raccordo tra lo stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica”, assumendo così la configurazione di organo sostanzialmente rappresentativo delle istituzioni territoriali.

Se le modalità di elezione indiretta da parte dei Consigli regionali all’interno dei propri componenti, oltre che tra i Sindaci della Regione, e la contestuale durata del mandato senatoriale e di quello dell’istituzione di provenienza conducevano ad affermare la configurazione di un organo di rappresentanza di enti, prima che di territori e di elettori, due elementi deponevano in senso contrario, rimettendo in discussione la natura complessiva dell’organo.

In *primis*, la conferma del divieto di mandato imperativo anche per i senatori - come in Austria e differentemente dalla Germania, in cui i parlamentari provenienti dallo stesso Land sono vincolati a votare in modo unitario - che inevitabilmente indeboliva il legame dell’eletto con l’istituzione di provenienza. Se da un lato, infatti, il progetto di riforma assegnava ai senatori la rappresentanza delle istituzioni territoriali, dall’altro lato ribadiva la persistenza del divieto di

³²³ Sul punto si v. l’analisi critica di CALAMO SPECCHIA M., *Un’analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, pp. 7 e ss.

mandato imperativo (art. 67., comma 1, Cost.). I nuovi senatori, quindi, sarebbero stati non solo privi di adeguata rappresentatività democratica, giacchè non eletti direttamente dal popolo in ragione del metodo di elezione indiretta, ma altresì privi di adeguata rappresentanza territoriale, essendo sì eletti dalle istituzioni territoriali di provenienza ma dotati al contempo di libero mandato, incoerentemente con il modello di Senato prefigurato dal progetto. La persistenza del divieto di mandato imperativo in favore dei senatori sarebbe stato dunque destinato a creare un “corto circuito”, rendendo i senatori liberi di agire anche in contrasto con gli interessi delle realtà territoriali dalle quali provenivano e che avrebbero dovuto rappresentare.

In *secundis*, la nuova formulazione dell'art. 57, comma 5, Cost. secondo cui l'elezione dei senatori doveva avvenire “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri” non sembrava sufficiente a creare qualche legame rappresentativo con gli elettori regionali³²⁴. Anzi, tale inciso, chiaramente volto a sopire quell'irriducibile polemica ideologica tra sostenitori dell'elettività diretta o indiretta che ha estenuato il dibattito fin dalle prime sedute³²⁵, si mostrava del tutto incoerente con l'impianto complessivo della riforma, in quanto si riteneva che i Consigli regionali e delle due province autonome avrebbero potuto o eleggere autonomamente i senatori o ratificare una scelta già effettuata dagli elettori regionali. Ma delle due, l'una.

Da qui, l'incerta, se non proprio enigmatica, natura del Senato così come prefigurato dalla riforma. Come sostenuto da autorevole dottrina³²⁶, sulla base della sola lettera della Costituzione riformata, nessuno dei tre *cleavage*

³²⁴ Sul punto si v. Senato, 3 ottobre 2015, seduta nella quale ha ottenuto esito positivo il voto sull'emendamento 2.204 (Finocchiaro, Zeller, Zanda, D'Adda). Sulla criticità della formula cfr. CIOLLI I., *Appunti per l'audizione del 29 ottobre 2015 innanzi alla I Commissione (Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei Deputati*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, 5 febbraio 2016, p. 3; FROSINI T.E., *Bicameralismo differenziato e governabilità, in Federalismi.it*, n. 12/2016, p. 4; DE SANTIS V., *La “doppia investitura” dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare “al centro” le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2, co. 5, del d.d.l. cost. n. 1429-B*, in *Forum quaderni costituzionali*, n. 11/ 2015.

³²⁵ Cfr. ad es. la veemenza dell'intervento di L. Tarquinio in Senato, seduta del 14 luglio 2014

³²⁶ Per questa felice distinzione cfr. LUPU N., *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in AA. VV., *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Roma, 2016, pp. 426 ss.

fondamentali identificabili come operanti nell'istituzione senatoriale poteva dirsi prevalente.

In linea teorica si ritiene, infatti, che in ogni Assemblea parlamentare siano presenti diverse *cleavage*, vale a dire diverse linee di frattura permanenti suscettibili di dividere il collegio nel suo complesso e che ciascun parlamentare, nell'esercizio della sua funzione di senatore, è tenuto in qualche modo a conciliare nella misura di volta in volta ritenuta più opportuna.

I principali *cleavage* che sembravano destinati a convivere nel riformato Senato erano tre: in primo luogo, ovviamente, quello partitico, in base al partito (tendenzialmente nazionale) di affiliazione (o comunque sotto il cui simbolo si è stati eletti, consiglieri regionali o sindaci); in secondo luogo, quello territoriale, in ragione della tendenza dei senatori ad articolarsi a seconda della regione dal cui consiglio regionale sono stati eletti; in terzo luogo, quello istituzionale, a seconda della categoria di istituzione di provenienza e di appartenenza (avendosi perciò, da un lato, senatori-consiglieri regionali, probabilmente spesso disgiunti a seconda che rappresentino regioni ordinarie o speciali, e, dall'altro, senatori -sindaci).

Davvero difficile appariva tuttavia affermare quale *cleavage* sarebbe stato prevalente nel nuovo Senato. Meno che mai ciò poteva dirsi per quello "istituzionale", fondamentale per una reale configurazione di un Senato rappresentativo di enti territoriali. Attesa, infatti, la naturale propensione di ogni organo rappresentativo di territori ad ergersi ad organo di rappresentanza politica per l'intrinseca natura politica della rappresentanza territoriale,³²⁷ la combinazione di questo elemento con il vincolo di conformità alle scelte espresse dagli elettori gravante sui Consigli – da non potersi intendere se non in senso rigoroso – comportava necessariamente un accentuato spostamento del baricentro della natura del Senato verso la rappresentanza politica generale.

Sembrava dunque potersi delineare più un Senato "politico-partitico" che

³²⁷ Valgano sul punto le considerazioni di CIOLLINI, *op. cit.*, 2010, p. 98

“territoriale-politico”.

Non conducevano a conclusioni differenti una serie di incongruenze ed oscurità della riforma. Tra queste, l'irrazionale distribuzione dei seggi tra le Regioni: la pretesa che i senatori fossero eletti dai consigli “con metodo proporzionale” (art. 57 comma 2 Cost.) sembrava infatti utopistica. Difatti, in disparte le Regioni più popolate, le altre avrebbero avuto un numero di senatori eleggibili così contenuto (non meno di due) che l'asserita proporzionalità non sarebbe stata garantita. E, pertanto, per le Regioni meno popolate, i senatori eletti sarebbero risultati espressione in massima parte della maggioranza consiliare. Partendo quindi da un totale di seggi senatoriali elettivi da ripartire troppo basso (novantacinque) e restando ancorato ad un criterio non sufficientemente proporzionale, avrebbe prodotto risultati di assegnazione di seggi critici da gestire.

Dubbia era altresì l'eleggibilità dei Presidenti di Regione a senatori. A tale soluzione si opponevano peraltro, non solo ragioni di opportunità legate all'eterogeneità delle delegazioni regionali che si sarebbero venute a formare, ma anche l'argomento sistematico legato alla impossibilità di assicurare il metodo proporzionale nelle ben dieci regioni con due senatori, (uno dei quali necessariamente Sindaco) e l'argomento letterale legato alla formulazione del quinto comma dell'art. 57 Cost. che faceva riferimento ai “candidati consiglieri”, non potendo dirsi tale il candidato Presidente della Regione, anche se chiamato ad entrare in Consiglio in forza della sua elezione, secondo quanto previsto dalla quasi generalità degli statuti regionali³²⁸.

La conclusione inevitabile cui conducevano tali incognite era l'incertezza sulla reale configurazione e sul reale peso del Senato nel modello di forma di Stato – ma anche di forma di governo – risultante dall'entrata in vigore della riforma. Solo la concreta approvazione della legge (bicamerale) elettorale del Senato e,

³²⁸ D'ATENA A., *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 1, 2010, pp. 330 ss. Oltre a questo argomento letterale, considerazioni sistematiche in senso critico nei confronti dell'ipotesi di presenza dei Presidenti di Regioni in Senato sono svolte da Mangiameli S., *Problemi inerenti la formazione e il funzionamento del Senato*, in www.issirfa.cnr.it, 2016.

soprattutto, del regolamento del Senato avrebbero dissolto in parte il *veil of ignorance* su cosa sarebbe stato il nuovo Senato. Senza nascondersi che un ruolo non secondario lo avrebbero giocato ulteriori regole e regolarità al confine tra il diritto e la politica, di natura convenzionale ed, in ipotesi, consuetudinaria.

Un elemento sembrava, comunque, sufficientemente certo in questo quadro ed è quello che maggiormente rileva ai fini dell'analisi qui svolta: trattandosi di camera parlamentare in senso proprio, come sottolineato dal mantenimento della denominazione Senato della Repubblica, la regola ordinaria di funzionamento del Senato territoriale riformato sarebbe stata la pubblicità dei procedimenti decisionali, nelle diverse articolazioni organizzative ove questi erano a chiamati a svolgersi.

Ed è questo un elemento di evidente differenziazione rispetto al sistema delle conferenze, per le quali, anche auspicando una maggiore trasparenza dei procedimenti decisionali, resterebbe inevitabile un margine di riservatezza, collegato proprio alla natura di sedi di negoziazione tra esecutivi (le conferenze verticali e quella orizzontale dei Presidenti delle Regioni). Trattasi infatti di un elemento che segna la diversa natura tra Conferenze e Camere parlamentari rappresentative di istituzioni territoriali che può accompagnarci nella considerazione delle prospettive future dei raccordi interistituzionali tra Stato e Regioni, all'indomani del naufragio della riforma costituzionale.

7. La non fungibilità tra sistema delle Conferenze e Senato delle Regioni

Al fine di vagliare il futuro delle Conferenze, appare particolarmente meritevole di pregio l'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione parlamentare per le Questioni regionali parallelamente alle vicende approvative della riforma costituzionale Renzi-Boschi, in ragione dell'avvertita "esigenza di una riflessione sistematica sulle forme di raccordo fra stato e autonomie territoriali".³²⁹

Benchè la riforma *de qua* non sia stata approvata, infatti, la ristrutturazione

³²⁹ Così il Documento approvato dalla commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 13 ottobre 2016, a conclusione dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"

costituzionale della seconda camera non potrà più prescindere dal tema del raccordo tra Conferenze e Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali. E interessanti appaiono allora gli spunti offerti da tale Indagine, giacchè svolta simultaneamente sia con riferimento all'assetto derivante dall'eventuale entrata in vigore della riforma (allora) in itinere, sia al sistema costituzionale (allora ed oggi) vigente.

Ebbene, le conclusioni rassegnate nel documento conclusivo dell'indagine conducono anzitutto ad affermare l'insopprimibilità delle Conferenze e l'irrinunciabilità del loro contributo anche in presenza di un Senato riformato in senso territoriale³³⁰.

E ciò vale *a fortiori* per le conferenze orizzontali, specialmente degli esecutivi, che appaiono sede imprescindibile di elaborazione comune delle posizioni regionali. Se è vero infatti che il senato delle autonomie, pur composto dai rappresentanti degli esecutivi, non può essere l'effettiva sede di emersione di una linea politica unitaria tra le Regioni, è altrettanto vero che appare necessaria l'individuazione di un "fronte comune tra le Regioni" al fine di consentire una reale partecipazione regionale ai procedimenti decisionali. E sede naturale per la sua elaborazione non possono che essere le conferenze orizzontali.

Quanto al coordinamento tra conferenze orizzontali degli esecutivi e conferenze dei legislativi regionali, specie nella prospettiva che in Senato entrassero a far parte i rappresentanti dei Consigli regionali, tale aspetto sembrava essere rimesso principalmente a forme di coordinamento più o meno istituzionalizzate tra le Regioni, essendo difficile concepire spazi di intervento di fonti statali³³¹.

In merito alle conferenze verticali, invece, è bene evidenziare che il sistema

³³⁰ In questo senso, nella riflessione scientifica, tra gli altri BALDI B., *Lezioni comparate per il nuovo Senato italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2016, p. 430; LUPO N., *Il "sistema delle conferenze" e il ruolo del Governo "in" Senato*, in *Rass. parl.*, 2016, p. 468; MANGIAMELI S., *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *Rass. parl.*, 2010, p. 89; GIANFRANCESCO E., *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Aa. Vv.*, *Un senato delle autonomie per l'Italia federale*, Roma, 2003, p. 101

³³¹ La recente sentenza n. 244 del 2016 menziona la Conferenza dei Presidenti delle Regioni come sedi di possibili accordi o intese interregionali, pur riservando ai rapporti verticali tra Stato e Regioni l'operatività del principio di leale collaborazione (n. 12.1 del *Considerato in diritto*).

tripartito di Conferenze, per quanto ragionevolmente criticato per la sua frammentarietà, appariva difficilmente superabile finché il nodo dei rapporti tra Regioni ed enti locali nel sistema costituzionale italiano non venisse sciolto. Ciò in quanto in un modello di ispirazione federale “classica” la presenza di un raccordo a sé tra Stato ed enti locali sub-regionali potrebbe apparire una soluzione alquanto eccentrica in un sistema in cui spetterebbero alle Regioni i poteri ordinamentali nei confronti degli enti locali³³². Ma, com’è noto non è questo l’archetipo a cui sembra ispirarsi il sistema costituzionale italiano – né nella sua versione originaria del 1948, né negli adattamenti successivi ivi compresa la riforma Renzi-Boschi – spettando invece alle leggi statali il potere fondamentale di configurazione degli enti locali (basti pensare alla riforma delle Province ad opera della legge n. 56 del 2014)³³³. In assenza di una revisione dei rapporti tra Regioni ed enti locali, il sistema “a tre punte” delle Conferenze non sembrava quindi suscettibile di radicali modificazioni.

Anche nel caso di approvazione referendaria del testo di riforma, quindi, il sistema delle Conferenze avrebbe continuato ad essere l’intestatario di gran parte delle funzioni assegnate dalla legislazione vigente, sovente irriducibili a quelle cui sarebbe stato chiamato il nuovo Senato. Ciò sia in ragione della distinzione dei piani su cui si sarebbe dovuto operare – legislativo l’uno, amministrativo l’altro – sia per il necessario contatto con gli esecutivi regionali che il Senato non avrebbe potuto garantire. Così come il Senato non avrebbe potuto realisticamente svolgere quella fondamentale opera di interlocuzione con il Governo con riferimento alle innumerevoli questioni di medio e piccolo cabotaggio di cui si occupavano con continuità le Conferenze.

L’incidenza delle Conferenze sull’attività legislativa ed amministrativa

³³² L’idea di valorizzare il ruolo regionale nei rapporti con lo Stato e gli enti locali è richiamata da CARETTI M., *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le regioni*, 2000, p. 551 ss.

³³³ Per una serie di considerazioni critiche sulla riforma delle Province ad opera della legge n. 56 del 2014, cfr. MANGIAMELI S., *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in *Italian Papers on Federalism*, Rivista on-line dell’Issirfa-Cnr, n. 1/2017, p. 12.

rappresenta un possibile criterio di distinzione tra ciò che non può che essere riservato ad esse, vale a dire la negoziazione ed il coordinamento delle attività amministrative, e ciò che dovrebbe (avrebbe dovuto, nella prospettiva della riforma Renzi-Boschi) essere allocato in seno ad un Senato delle autonomie.

Non è revocabile in dubbio che la sede naturale del confronto tra le autonomie territoriali e lo Stato per l'esercizio di attività amministrative sia il sistema delle Conferenze. Sembra infatti difficile ipotizzare che una camera parlamentare possa divenire la sede stabile di negoziazioni amministrative, non solo per le difficoltà organizzative, ma anche per l'evidente rischio di de-quotazione politica. Del resto, l'intromissione di un organo parlamentare in un settore prevalentemente amministrativo evocherebbe l'infausta esperienza dei sistemi assembleari dei Consigli regionali della prima fase del regionalismo italiano.

Ciò che appare opportuno altresì sottolineare è l'idea di tenere le conferenze fuori dall'attività legislativa. Invero, l'esperienza sin qui maturata dimostra come esse rappresentino un'irrinunciabile sede di negoziazione politica, duttile e informale, soprattutto tra esecutivi, attraverso cui passa il *l'iter* che conduce all'adozione di atti legislativi statali e regionali. Ciò vale sia per il livello "orizzontale" di conferenza, ove le Regioni sono chiamate a concordare una comune linea di azione, sia per le conferenze "verticali" in grado di creare un impegno essenzialmente "politico" in capo al Governo ed agli esecutivi regionali³³⁴ per quanto riguarda l'esame parlamentare dei provvedimenti legislativi ed un impegno non privo di rilievo giuridico per quanto riguarda l'adozione dei decreti legislativi, alla luce delle prospettive aperte dalla sent. n. 251 del 2016 della Corte costituzionale.

Al contempo, era pressochè unanime il consenso sulla necessità di assicurare un legame, forte e continuo, tra Senato e Conferenze: sebbene chiamati ad agire su piani distinti "non sono impermeabili tra loro", ma anzi "necessariamente

³³⁴ La duttilità del sistema delle Conferenze è sottolineata da CARPANI G., *Ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in AA. VV., *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012, p. 443.

comunicanti”³³⁵. Da qui, l’esigenza di assicurare nelle due sedi una “concorde rappresentazione degli interessi territoriali”, pena il rischio di stallo dell’intero sistema decisionale³³⁶. Quanto agli strumenti per garantire tale sinergia, si faceva leva soprattutto sulla possibilità di utilizzare a tal fine il regolamento del Senato³³⁷, senza tralasciare l’importanza di favorire la presenza nella Camera Alta dei Presidenti delle Regioni.

Nel caso – poi effettivamente verificatosi – di bocciatura referendaria della riforma, dall’Indagine emergeva un consenso generalizzato sulla necessità di portare a compimento il disegno del 2001, mediante l’integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali, secondo quanto previsto dall’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. A diritto vigente, si trattava infatti dell’unico sistema per dotare Regioni ed enti locali di uno strumento con cui interloquire, con autorevolezza e con effetti formalmente definiti, nella sede principale nella quale vedono giuridicamente le politiche pubbliche, non essendo sufficiente a questo fine – per le ragioni già illustrate – il sistema delle Conferenze.

Anche in questo scenario, peraltro, non si è potuto prescindere dal rilevare l’esigenza di strutturare un saldo legame tra la commissione parlamentare integrata e il sistema delle conferenze, prevedendo che la prima diventasse “il punto di riferimento per valorizzare il rapporto tra conferenze e Parlamento” al fine di mettere a disposizione di quest’ultimo l’ampio lavoro istruttorio delle prime e assicurare uno stretto confronto con la “posizione delle autonomie territoriali nel corso dell’iter parlamentare dei provvedimenti”³³⁸.

Infine, occorre dar conto della manifestata necessità di mettere a punto il sistema delle conferenze così da eliminare alcuni dei suoi difetti di funzionamento, tra i quali si indicavano il forte sbilanciamento a favore del Governo, la scarsa trasparenza dei lavori, l’eccessiva moltiplicazione delle sedi di confronto tra

³³⁵ Cfr. Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., pp. 20, 21.

³³⁶ Cfr. Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., p. 93.

³³⁷ Cfr. Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., p. 59.

³³⁸ Cfr. Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., p. 88.

centro e periferie, l'assenza di tempi certi nelle decisioni e la scarsa procedimentalizzazione dei lavori. Tuttavia, se una migliore formalizzazione di taluni aspetti quali la sede istituzionale di operatività, il potere di convocazione e il potere di fissazione dell'ordine del giorno meritano ancora oggi un intervento legislativo chiarificatore, occorre valutare attentamente i rischi di una eccessiva procedimentalizzazione formale del loro operato, che presenterebbe il rischio di spingere in altre sedi – ancora più opache – l'inevitabile attività di negoziazione politica precedente agli interventi legislativi. Ciò che viene in rilievo è il cd. “paradosso delle Conferenze”: la loro informalità, pur non priva di problemi, costituisce anche la loro forza ed in un certo senso determina la loro irrinunciabilità.

I risultati dell'Indagine conoscitiva, corroborati del resto anche dallo studio della prassi, ci consentono di concludere che il sistema delle conferenze non è sufficiente, ma è comunque necessario. Non si può prescindere dal ruolo centrale che esso ha ormai assunto nella saldatura tra l'indirizzo politico-amministrativo dello stato e quello delle

Regioni nella fase di attuazione delle politiche. Ma l'importanza di tale strumento non si spinge fino a strutturare la collaborazione tra i diversi livelli di governo nell'elaborazione delle politiche pubbliche che interessano l'intero ordinamento. È infatti indispensabile a tal fine disporre di uno stabile mezzo di interlocuzione delle autonomie con la funzione legislativa, così come di stabili raccordi tra la sede di collaborazione intergovernativa e quella parlamentare, in modo tale che il sistema delle autonomie abbia con una voce sola.

Non possono non sottolinearsi conclusivamente le possibili ricadute positive sulla stessa forma di governo regionale conseguenti alla strutturazione della rappresentanza territoriale in Parlamento, senz'altro idonea sia a risolvere l'incomunicabilità e il contenzioso creatosi tra Stato e Regioni, rendendo l'organo consiliare regionale partecipe delle decisioni statali, sia a soddisfare quel bisogno di stabilità governativa che il nostro Paese da anni soffre e che nel nuovo millennio è ancora più sollecitato dall'incredibile dinamicità dei rapporti

internazionali.

Risulta di palmare evidenza allora come la riforma “territorialmente orientata” del Senato costituisca un vero e proprio *leitmotiv* della “storia infinita” delle riforme costituzionali in Italia,³³⁹ che non riesce tuttavia, come visto, ad essere percepita in misura adeguata nemmeno dai più recenti progetti di riforma ma che rimane sempre all’ordine del giorno dell’agenda politica.

Terminata la disamina dell’evoluzione del bicameralismo in Italia e del parallelo cammino di riforme più volte tentate per superare il modello delineato dai Costituenti, è tempo di tirare le fila dell’analisi sin qui svolta, anche al fine di prefigurare i possibili scenari che si profilano nel più immediato futuro.

³³⁹ OLIVETTI M., *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana del Derecho Constitucional*, 2008, pp. 107 ss.

Capitolo V

Le nuove prospettive del bicameralismo italiano

1. Premessa: la nuova stagione delle riforme costituzionali e l'erompere della pandemia da Covid-19.

L'esito della consultazione referendaria del 2016 ha implicitamente agito da disincentivo alla produzione di una riforma costituzionale organica, stimolando una riflessione in merito al metodo con cui avviare una nuova stagione di riforme. Corrisponde al sentire comune della XVIII Legislatura infatti l'opportunità di procedere con interventi limitati, puntuali e omogenei e di abbandonare invece l'aspirazione ad una complessiva riforma della seconda parte della carta costituzionale.

Il *modus operandi* che intende adesso seguire il legislatore è volto alla presentazione di proposte di revisione all'insegna della pragmaticità e fattibilità, cui è sottesa la logica di intervenire in maniera quasi chirurgica sulla carta costituzionale e non più mediante proposte di revisione massicce e radicali tali da dar vita ad assetti istituzionali particolarmente innovativi.

Interessante ed emblematica l'immagine con cui autorevole dottrina³⁴⁰ descrive gli svariati tentativi degli ultimi trent'anni di porre in essere una riforma istituzionale: il mito di Sisifo, sottolineando come costui avesse osato sfidare gli dei con leggerezza e fosse condannato per l'eternità a spingere un macigno sulla vetta di un monte. Così la classe politica della Prima e della Seconda Repubblica aveva coltivato la strada della riforma istituzionale forse con eccessiva leggerezza, senza mai tener presente la sua concreta realizzabilità.

Le vicende politiche sono sempre state legate fermamente ai tentativi riformatori e dunque non deve destare stupore il fatto che dagli anni Ottanta fino ad oggi si sia sempre perseguita la strada della grande Riforma.

³⁴⁰ Cfr. LIPPOLIS V., *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi su l'Avanti del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi il 24 febbraio 2014*, in *Federalismi.it*, 5, 2014, pp.1-2.

Se tutti i precedenti progetti di revisione possono essere inquadrati in un'opera riformatrice a carattere globale che punta a rivedere il bicameralismo ed il ruolo del Senato, ma soprattutto la forma di governo e la forma di Stato, la nuova stagione di riforme costituzionali è stata invece inaugurata con la presentazione ad inizio legislatura della proposta relativa alla riduzione del numero dei parlamentari che si discosta dai tentativi dei predecessori proprio per costituire un intervento mirato ed omogeneo.

Ad essa ne sono seguite ulteriori che, come si vedrà nel corso dell'elaborato, sono in grado di fornirci il disegno riformista in cui occorre contestualizzare il citato intervento. Si tratta di proposte tra loro solo apparentemente slegate ma che, come opportunamente segnalato, sono volte a ridimensionare ed indebolire gli istituti tipici della democrazia rappresentativa in favore di quella diretta. L'intenzione è allora quella di dar vita ad un programma di riforme di più ampio respiro, che non si limiti solo a diminuire il numero dei parlamentari, ma che possa permettere di riprendere le trame decennali di progetti di riforma inerenti al bicameralismo.

Alla base di tale cambiamento di metodo si rinvergono due ragioni: una giuridica e l'altra politica³⁴¹. Per quanto concerne la prima, il legislatore ha inteso conformarsi all'interpretazione dottrinale maggioritaria dei modelli di revisione costituzionale che prospettava la possibile incostituzionalità ed incompatibilità delle revisioni costituzionali organiche rispetto all'art. 138 Cost. Basti considerare i tentativi di deroga rafforzativi della citata disposizione costituzionale (l. cost. nn. 1 del 1993 e 1 del 1997, istitutive delle Commissioni bicamerali per le riforme De Mita-Iotti e D'Alema, e d.d.l. A.S. 813 sull'attivazione di un Comitato parlamentare per le modifiche costituzionali ed elettorali) considerati come segnali di inadeguatezza - in termini di rigidità - della disciplina costituzionale rispetto all'approvazione di riforme di carattere ampio e sistemico³⁴². Se è vero infatti che tale disposizione non prevede limiti quantitativi

³⁴¹ LUPU N., *Il "mezzo voto" ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima*, in *Osservatorio AIC*, n.6/2019, p. 4.

³⁴² MARCENÒ V., *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, in MORELLI A. (a cura di), *Alla prova della*

rispetto agli articoli oggetto di revisione costituzionale, è altrettanto vero che possono ravvisarsi talune criticità in ordine al coordinamento tra le previsioni oggetto di revisione, alla mancanza di omogeneità del contenuto della riforma, alla possibile limitazione della libertà di voto qualora fosse necessaria una consultazione referendaria per l'approvazione della riforma (dovendo bilanciare modifiche gradite e non) ed infine in ordine al crescente rischio di incidere sui principi fondamentali della Carta Costituzionale³⁴³. Ed è in quest'ottica che devono leggersi le intenzioni governative di perseguire un "rispetto rigoroso e non solo formale dell'art. 138 Cost. abbandonando le aspirazioni a grandi riforme complessive, che hanno caratterizzato le legislature precedenti"³⁴⁴, a cui ha fatto seguito la scelta di non adottare una procedura derogatoria di revisione (come nei casi sopra menzionati) ma di avviare i progetti di riforma costituzionale con iniziative parlamentari, in modo da "creare le condizioni perché si raggiunga un largo accordo tra le diverse forze politiche"³⁴⁵.

La seconda ragione sottesa all'adozione del metodo *single subject* da parte del legislatore è stato l'esito negativo del referendum del 2016, rispetto al quale si è voluto marcare una forte discontinuità, attesa l'eterogeneità del precedente progetto di riforma e i toni personalistici della relativa campagna referendaria³⁴⁶. L'esito della consultazione, sebbene non abbia infatti posto un veto in merito all'opportunità di revisione del bicameralismo perfetto, ha creato un contesto non favorevole ad un ambizioso progetto di riforma sia sul piano parlamentare che elettorale, che ne spiega l'assenza sia nel "Contratto per il Governo del

revisione. *Settanta anni di rigidità costituzionale*, Atti del Convegno di Catanzaro del "Gruppo di Pisa", 2019, p. 282.

³⁴³ RANDAZZO A., *In tema di riforme costituzionali in itinere*, in Gruppo di Pisa. *Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia costituzionale*, 2, 2019, p.223.

³⁴⁴ SPADACINI L., *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2018, p.1.

³⁴⁵ *Ibidem*

³⁴⁶ FERRARA M., *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura (ovvero del modificare la Costituzione per punti agili)*, in *Federalismi.it*, 12, 2020, p.140.

Cambiamento” del Governo Conte I sia nel Programma di Governo del Governo Conte II³⁴⁷.

Può dirsi allora che l’idea di proporre una revisione costituzionale che si limiti al solo “taglio” dei rappresentanti, senza essere sostenuta anche da misure volte al superamento del bicameralismo perfetto, sul quale si è scontrato con scarso successo l’ultimo tentativo di riforma costituzionale, se da un lato porta con sé il vantaggio di rendere chiaro e omogeneo il contenuto della legge costituzionale, dall’altro lato impedisce, soprattutto dal punto di vista dell’elettore, di cogliere il significato complessivo degli emendamenti costituzionali *single issue*³⁴⁸. Peraltro, strutturare un ampio progetto di revisione della Costituzione in molteplici iniziative, ne rende imprevedibile il risultato finale, in quanto il legislatore non può avere la certezza che il proprio disegno si possa realizzare nel suo complesso.

Per quel che rileva in tale sede infatti giova considerare che alla base della riforma del numero dei parlamentari vi è l’idea che una riduzione di quest’ultimi possa determinare una maggiore efficienza del Parlamento e una forma di risparmio della spesa pubblica, cui si aggiunge la possibilità di allineare l’Italia rispetto ai numeri delle assemblee elettive degli altri ordinamenti europei. È evidente che si tratta di propositi ambiziosi e con ogni probabilità di non facile raggiungimento. Tuttavia, ciò che si cercherà di sviluppare sarà proprio una riflessione in merito a questo aspetto, verificando come una riforma così limitata possa perseguire

³⁴⁷ VOLPI M., *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020, p.45.

³⁴⁸ Interessante l’analisi del metodo della riforma svolta da CATELANI E., *Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei Parlamentari?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 288-289. L’autore contrappone un modello positivo a “trenino” caratterizzato da interventi puntuali, ma anche successivi, necessari e fortemente collegati alla prima modifica, a un modello negativo “a processionaria”, propendendo per quest’ultimo nel caso della riforma cost. 1/2020: mediante il paragone con le processionarie, “animalini divertenti a vedersi, ma che nascondono al loro interno non pochi tranelli, effetti allergici, che all’apparenza forse non si possono vedere, ma che è opportuno conoscere meglio”, l’autore mette in evidenza il rischio desumibile dal processo di riforma ed in particolare dagli obiettivi che sono stati palesati, sia nel contratto di governo fra Movimento Cinque Stelle e Lega e poi nel programma di governo del governo Conte 2, rappresentato dal fatto che tale riforma costituisce solo il primo obiettivo per un più ampio, successivo e conseguente processo di riforma: “un modello [di riforma] pertanto pericoloso che nasconde in sé effetti non immediatamente visibili, ma sicuramente devastanti per il nostro ordinamento”.

obiettivi di una simile entità senza stravolgere allo stesso tempo gli equilibri costituzionali ed istituzionali. La riduzione dei deputati e senatori ha certamente i requisiti formali per poter essere qualificata come una riforma puntuale, ma ciò su cui occorre interrogarsi è la natura e l'estensione delle sue conseguenze sull'ordinamento. In altri termini, occorre accertare se tale emendamento costituzionale *single issue* nella forma poi lo sia anche nella sostanza.

Sebbene vi sia una chiara impostazione del metodo orientata a modifiche circoscritte, questo dato non va confuso rispetto a quello sostanziale, per il quale anche interventi di natura puntuale, se combinati fra loro, possono divenire strumento di esecuzione di un ampio progetto di revisione costituzionale. Gli effetti della riforma sul numero dei parlamentari approvata dalle camere in via definitiva nell'ottobre 2019 non investe infatti la sola composizione del Parlamento ma anche il sistema elettorale, il sistema politico, la rappresentanza, l'organizzazione ed il funzionamento delle camere³⁴⁹. Come ricordato dal Professor Luciani in audizione alla Camera dei Deputati, “ogni intervento, anche se puntuale, sulla Costituzione si riverbera fatalmente sull'intera architettura”³⁵⁰. E tali ripercussioni sull'ordinamento appaiono ancor più evidenti considerando gli altri progetti di riforma costituzionale già in discussione e i loro possibili profili di intersezione.³⁵¹

Questo *corpus* di riforme non deve essere percepito come secondario e meramente ancillare rispetto al taglio dei parlamentari. Anzi, sarebbero proprio queste riforme di contorno a consentire il funzionamento e il potenziamento degli ingranaggi della macchina parlamentare. Quindi è proprio questo apparato di proposte collaterali a fare acquistare senso alla decurtazione di deputati e senatori, che rischierebbe altrimenti di rimanere sterile e fine a sé stesso.

³⁴⁹ CURRERI S., *Riforme Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi*, n.10/2020, p.19.

³⁵⁰ Si veda la seduta del 27 marzo 2019 alla Camera dei Deputati. Commissione I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, Resoconto stenografico, Audizione del Professor Luciani, XVIII Legislatura, p.3.

³⁵¹ Così fra molti: CERRINA FERONI G., *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, pp. 6 ss.

Se tuttavia si sperava che tali riforme potessero essere approvate in un breve arco temporale, così non è stato, complice il particolarissimo momento della vita istituzionale del Paese in cui interviene la nuova stagione delle riforme: quello della grave emergenza sanitaria internazionale causata dal virus COVID-19, che ha comportato l'adozione di una combinazione di atti normativi, amministrativi e ordinanze limitative della libertà di circolazione, soggiorno, ingresso e uscita dal territorio nazionale e della libertà d'iniziativa economica che costituisce un *unicum* nell'esperienza repubblicana. La gestione della pandemia e le esigenze connesse all'elaborazione e all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza³⁵² (da ora in avanti PNRR) hanno senz'altro determinato notevoli rallentamenti nell'*iter* di approvazione delle riforme che si intendono esaminare nel presente capitolo.

Non si potrà non prendere le mosse allora dalla disamina della l. cost. 1/2020.

2. La riduzione del numero dei parlamentari

È questo, in sintesi estrema, lo scenario in cui si cala l'esito referendario sulla riduzione dei parlamentari³⁵³.

Per comprendere l'*humus* della riforma, occorre tuttavia prendere le mosse dal cd. "Contratto per il Governo del cambiamento"³⁵⁴, protagonista della XVIII

³⁵² Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è un atto di programmazione economica recante progetti integrati di investimento e di riforme volti ad offrire una risposta alla crisi economica e finanziaria seguita alla pandemia attivando l'accesso a risorse finanziarie del bilancio dell'Unione europea, regolate da una disciplina *ad hoc* che istituisce il *Dispositivo sulla ripresa e la resilienza* (Recovery and Resilience Facility, RRF, più comunemente noto come Recovery Fund). L'Unione, mediante tale programma normativo e di investimenti di risposta alla pandemia mira ad evitare così «un ulteriore deterioramento dell'economia, dell'occupazione e della coesione sociale e dare impulso a una ripresa sostenibile e resiliente dell'attività economica», come si legge nel Considerando n. 5 reg. UE 2020/2094.

³⁵³ Il testo di legge costituzionale "*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*" è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale in data 12 ottobre 2019 e su di esso è stato chiamato a pronunciarsi il corpo elettorale tramite l'istituto referendario ai sensi dell'art 138 del testo costituzionale. Ma la consultazione referendaria, originariamente fissata dal Governo in data 29 marzo 2020, è stata rinviata a causa dell'emergenza sanitaria per la pandemia COVID-19 che ha colpito e piegato il nostro Paese al 20 e al 21 settembre 2020, concludendosi con l'approvazione della legge costituzionale.

³⁵⁴ Lo strumento del Contratto è figlio dei tempi attuali nei quali, piuttosto che ricercare la mediazione e il compromesso in sede privata, si preferisce esporre il tutto alla mercé dei media, rompendo la riservatezza che dovrebbe caratterizzare la fase della formazione di un Governo. Il suddetto mezzo è stato mutuato dall'esperienza dei vicini tedeschi, i quali hanno fatto uso del *Koalitionsvertrag* dal 1961. Cfr. PERTICI A.,

Legislatura, che contiene le indicazioni del futuro e atteso taglio dei Parlamentari³⁵⁵.

L'intenzione primaria espressa nell'accordo è infatti quella di dar vita a due Camere meno numerose, composte rispettivamente da 400 deputati e 200 senatori, realizzando così una cesura che si attesta attorno al 36,5%, senza rendere comprensibile però la motivazione alla base di una recisione in questi termini percentuali.

Per comprendere al meglio il progetto di riforma costituzionale, è opportuno collocarlo all'interno di quel mosaico di interventi puntuali di modifica, che i fautori del cambiamento hanno enunciato nel Contratto di Governo.

Come noto, la XVIII legislatura è stata caratterizzata da un cambio di Governo, che ha relativamente inciso sul programma di riforme istituzionali da perseguire. Sebbene alcune proposte (come l'introduzione del vincolo di mandato) non figurino più all'interno del Programma di Governo, altre risultano ancora nei progetti dell'attuale Esecutivo.

Sinteticamente, tali proposte possono essere distinte in due macro aree³⁵⁶: sul piano della rappresentanza politica vengono in rilievo, oltre alla riduzione del numero dei parlamentari, l'introduzione del vincolo di mandato per i parlamentari e il nuovo tentativo di abolizione del CNEL; sul piano del potenziamento degli istituti di democrazia diretta, si fa riferimento alla soppressione del quorum per

Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte, in *Osservatorio Costituzionale*, n.2/2018, p.9.

³⁵⁵ Si riporta il passo analizzato fino ad ora, tratto dal Paragrafo 20 del Contratto per il Governo del Cambiamento: «*Nell'ambito della fondamentale riforma delle istituzioni si rivela necessario un approccio pragmatico e fattibile, con riferimento ad alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome. Occorre partire dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori. In tal modo, sarà più agevole organizzare i lavori delle Camere e diverrà più efficiente l'iter di approvazione, senza intaccare in alcun modo il principio supremo della Come architrave per i successivi, mirati e parsimoniosi interventi di riforma, appare impellente «una drastica riduzione del numero dei parlamentari».*

³⁵⁶ CONTI G. L., *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, p.4.

il referendum abrogativo e all'introduzione di un referendum approvativo per le leggi di iniziativa popolare.

Si tratta di iniziative volte ad indebolire la funzione rappresentativa svolta dal Parlamento nel sistema istituzionale, il cui ruolo sembra essere già messo in discussione dall'azione del Governo mediante la decretazione d'urgenza e il frequente ricorso all'apposizione della questione di fiducia (in particolare su maxiemendamenti). Le proposte di riforma concernenti il rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare non si limitano a rafforzare la democrazia diretta ma anche a indebolire quella rappresentativa, con un disegno riformatore "antiparlamentare" in cui il ruolo delle Camere sarebbe sempre più marginale. In aggiunta, per incentivare la partecipazione dei cittadini alle consultazioni referendarie e rendere ancor più incisivo e cogente l'istituto referendario è prevista la riduzione del quorum strutturale per il referendum abrogativo. L'eliminazione del divieto di mandato imperativo di cui all'articolo 67 Cost. (al momento assente nel Programma di riforme del Governo) completerebbe il quadro, delineando un Parlamento sempre più esecutore di decisioni prese al di fuori di esso e privo di una reale capacità di impulso. Si tratterebbe pertanto di un progetto di revisione di profonda rottura con l'impianto costituzionale vigente, in cui gli istituti di democrazia diretta si sostituirebbero sempre più al Parlamento. Affermare allora la puntualità delle presenti riforme, rimarcando una forte discontinuità rispetto alle più recenti esperienze, appare alquanto discutibile: inserendosi in un insieme armonico di regole e principi, ciascuna proposta potrebbe essere destinata a produrre effetti che vanno oltre il proprio specifico ambito di intervento.

Sicché, può dirsi che l'impatto di una revisione costituzionale non dipende dalla quantità di articoli coinvolti ma da come si inseriscono le prospettate modifiche nell'ambito dell'ordinamento di riferimento, portando con sé il rischio di stravolgerne l'intero assetto e i principi a cui esso si ispira.

Nell'ambito di questo più ampio quadro di riforme occorre allora inserire, come una parte del tutto, il taglio dei parlamentari.

Muovendo infatti dalla prima pietra rappresentata da questa Riforma, si mira a realizzare un *patchwork* di Riforme il più completo e funzionale possibile, che rende necessario un alto livello di coordinamento di contenuti e tempistiche per evitare possibili effetti e scenari non previsti.

3. Le ragioni storiche e moderne del numero dei parlamentari

È interessante notare come i termini del dibattito originato dai progetti di riforma condensati nel Contratto di Governo e poi tradottisi nella legge costituzionale n.1 del 2020, non siano poi così distanti da quelli emersi in seno all'Assemblea Costituente.

Può dirsi brevemente che in quella sede si scontrarono due linee di pensiero.

Da una parte i “riduzionisti” avallavano l'idea di un Parlamento poco numeroso, adducendo quali ragioni giustificative la maggiore efficienza delle assemblee, il prestigio di ciascun membro e soprattutto l'opportunità in termini di costi della politica. Principale fautore di tale orientamento era il repubblicano Conti, secondo il quale non era necessario che i legislatori fossero molti, l'importante è che fossero buoni.³⁵⁷ Si riteneva infatti che più un'assemblea è numerosa a deliberare e più le decisioni prese sono ingiuste, perché all'interno di una compagine assembleare vanno ad insinuarsi i vizi e i pregiudizi dei singoli, giacché «*senatores boni viri, senatus mala bestia*». Ma non solo. Tra i sostenitori di tale tesi si può annoverare anche Luigi Einaudi, il quale per primo consegna alla storia una riflessione circa la tecnica normativa, rilevando che più un'assemblea è grande e meno sarà in grado di produrre leggi, proprio perché un alto numero di membri ingolferebbe i lavori e renderebbe il percorso di approvazione legislativa particolarmente arduo e tortuoso.

Le *rationes* a sostegno di un esiguo numero di parlamentari erano dunque principalmente due: la maggiore efficienza delle Camere e la riduzione dei costi della politica, argomento quest'ultimo considerato «facilone» e volto solo ad ammaliare l'opinione pubblica da parte dell'opposto orientamento che mostrava

³⁵⁷ Atti Ass. Cost, Comm. per la Cost., resoc. somm, 19 settembre 1947, pp.329-331.

perplessità nei confronti dell'istituzione di un Parlamento a ranghi ristretti. Ciò che fungeva maggiormente da ostacolo era l'avvertito rischio che una contrazione del numero dei parlamentari potesse avere delle implicazioni negative sul piano della rappresentanza “distaccando troppo l'eletto dall'elettore”³⁵⁸, ed incidendo, di conseguenza, sul rapporto tra parlamentare eletto e partito politico di appartenenza, così realizzando un disegno antidemocratico, come si evince dalle parole del Presidente Umberto Terracini secondo cui «quando si vuole diminuire l'importanza di un organo rappresentativo, s'incomincia sempre col limitarne il numero dei componenti».

Muovendo quindi dalla convinzione che l'ampliamento del numero degli eletti avrebbe accresciuto l'autorevolezza dell'istituzione parlamentare, si accantonarono quelle proposte che richiedevano l'elezione di un deputato ogni 150.000³⁵⁹ o 100.000³⁶⁰ abitanti e al fine di favorire un ulteriore allargamento della rappresentanza si stabilì il rapporto di un deputato ogni 80.000 abitanti (o frazione superiore a 40.000)³⁶¹ e di un senatore ogni 200.000 abitanti (o frazioni

³⁵⁸ In questi termini Palmiro Togliatti. Cfr. Assemblea Costituente. Assemblea plenaria. Resoconto sommario. Seduta n.229 (pom.) 23 settembre 1947, p. 437, ove si ritiene contrario alla riduzione del numero dei parlamentari “*perché l'eletto, distaccandosi dall'elettore, acquista la figura soltanto di rappresentante di un partito e non più di rappresentante di una massa vivente, che egli in qualche modo deve conoscere e con la quale deve avere rapporti personali e diretti*”.

³⁵⁹ Rispetto alla composizione della Camera dei deputati, i lavori della Seconda Sottocommissione della Commissione per il progetto di Costituzione, si aprirono con la relazione presentata dal repubblicano Giovanni Conti, la cui proposta prevedeva l'elezione di un deputato ogni centocinquantamila abitanti. Cfr. Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione. Resoconto sommario. Seduta n. 8, 4 settembre 1946, p.100, “Conti (gruppo repubblicano) La Camera dei Deputati avrebbe il carattere di un organo rappresentativo della Nazione nella sua unità, cioè come collettività dei cittadini. [...] Pertanto, propone che la Camera sia “composta di 400 membri e nominata per quattro anni” e che sia “eletto un deputato ogni 150.000 abitanti”.

³⁶⁰ La proposta di Conti subì successive modifiche da parte della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. La prima avvenne durante la seduta del 13 settembre 1946 con la presentazione di un emendamento da parte del democristiano Giuseppe Cappi, che prevedeva una riduzione del rapporto deputato eletto/popolazione da uno ogni centocinquantamila ad uno ogni centomila (e frazioni superiori a cinquantamila) Cfr. Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione. Resoconto sommario. Seduta n. 14 (ant.), 13 settembre 1946, p.187, “Cappi (gruppo democratico cristiano) propone un emendamento così concepito: sarà eletto un Deputato ogni 100.000 abitanti». La sua proposta di accrescere il numero dei Deputati trova giustificazione in due considerazioni: anzitutto dare una congrua rappresentanza regionale; in secondo luogo utilizzare con maggiore ampiezza le capacità”.

³⁶¹ Durante la seduta plenaria della Commissione per il progetto di Costituzione del 27 gennaio 1947, su proposta dell'onorevole Fuschini venne votato ed approvato un emendamento al testo del Comitato di redazione: “La Camera dei Deputati è eletta a suffragio diretto ed universale in ragione di un Deputato per ottantamila o frazione superiore a quarantamila abitanti”.

superiori a 100.000) con un minimo di sei senatori per Regione, ad eccezione della Valle d'Aosta a cui ne spettava uno soltanto.

La formulazione originaria del testo costituzionale non prevedeva dunque una cifra predeterminata di deputati e senatori, ma stabiliva un rapporto numerico tra singolo parlamentare e popolazione, in forza del quale la crescita demografica comportava in modo direttamente proporzionale la crescita del numero di deputati e senatori.

Occorrerà invece attendere la storica legge costituzionale n. 2 del 1963³⁶² affinché venga cristallizzato in cifre fisse il quoziente di rappresentatività previsto dall'originaria formulazione degli artt. 56 e 57 Cost., mediante la previsione di 630 deputati e 315 senatori.

Ciò posto, appare curioso constatare come a distanza di più di settant'anni le argomentazioni che dominarono il dibattito costituente sono molto simili a quelle odierne. Sicché sarà interessante verificare se i "riduzionisti" di oggi hanno saputo offrire ordini di considerazioni più convincenti e robusti rispetto a quelli offerti dai riduzionisti di ieri e che vadano oltre il mero taglio dei costi della politica.

A tal fine occorre prendere le mosse dalle dichiarazioni contenute nel già citato Contratto per il Governo del Cambiamento ove si legge *apertis verbis* che la riforma sul numero dei parlamentari è volta a rendere "agevole organizzare i lavori delle Camere e più efficiente l'iter di approvazione delle leggi. [...] Sarà

³⁶² Si optò per il numero fisso data la crescita esponenziale della popolazione e quindi conseguentemente della classe rappresentante della popolazione. La legge costituzionale del 1963 stabilì anche il numero minimo di sette senatori per Regione, con le eccezioni di Valle d'Aosta, che ne avrebbe avuto uno, e Molise due. Ratio di tale modifica costituzionale deve essere rinvenuta nella volontà di limitare una continua e potenzialmente indeterminata crescita del numero dei parlamentari indotta dall'aumento della densità della popolazione. Cfr. BARBIERI G.T., *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, p.378, il quale osserva come se fosse tutt'oggi in vigore la disciplina previgente, il numero attuale di parlamentari sarebbe 1300.

in tal modo possibile conseguire anche ingenti riduzioni di spesa poiché il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato”³⁶³.

Risulta di palmare evidenza dunque il perseguimento di due ordini di obiettivi. *In primis* si intendono ridurre i costi della politica: veicolando l’immagine di un Parlamento come “poltronificio”, si vuol fare seguire l’illusoria idea di un netto risparmio di spesa, che tuttavia deve essere senz’altro verificato in concreto; *in secundis* si intende migliorare e affinare l’organizzazione interna delle Camere per giungere ad un percorso di approvazione legislativa più rapido³⁶⁴.

Questo il duplice obiettivo che si intende quindi raggiungere *sic et simpliciter* con il taglio del numero dei rappresentanti³⁶⁵, come si evince dagli analoghi richiami al progetto di riforma presenti all’interno della nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza del 2018³⁶⁶, del Documento di Economia e Finanza del 2019³⁶⁷ e della relativa nota di aggiornamento³⁶⁸: migliorare i processi decisionali in seno alle due Camere ed operare un taglio consistente in

³⁶³ Si legge nel Contratto per il Governo del Cambiamento, p.35 che la riforma è strumentale a rendere “agevole organizzare i lavori delle Camere e più efficiente l’iter di approvazione delle leggi. [...] Sarà in tal modo possibile conseguire anche ingenti riduzioni di spesa poiché il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato”.

³⁶⁴ “Una riforma dai contenuti condivisibili [...] ma presentata con la motivazione sbagliata” secondo Nicola L., *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020., p. 327, ove si legge: “Non è certamente in nome delle accuse alla “casta” e della riduzione dei “costi della politica” che si può intraprendere una seria azione di revisione del nostro assetto istituzionale; ed è anzi evidente come si tratti di motivazioni che rischierebbero di minacciare, se estremizzate, i fondamenti della democrazia rappresentativa e della stessa fiducia nelle istituzioni e nell’ordinamento”.

³⁶⁵ A prescindere dal contenuto della riforma stessa poi non deve tralasciarsi l’implicito obiettivo di riattivare un processo riformatore, che un eventuale esito negativo della consultazione referendaria avrebbe rischiato di rallentare se non compromettere definitivamente, come rileva CATELANI E., *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in *Federalismi.it*, n. 10/2020, p.4.

³⁶⁶ Ministero dell’Economia e delle Finanze, Nota di Aggiornamento Documento di Economia e Finanza 2018, p.111 “oltre a consentire apprezzabili risparmi di spesa, rappresenta uno strumento essenziale per migliorare i processi decisionali della Camere, che potranno operare in modo più efficiente, per rispondere meglio e più tempestivamente alle esigenze dei cittadini”

³⁶⁷ Ministero dell’Economia e delle Finanze, Documento di Economia e Finanza 2019, PNR sez III, p.110 “L’obiettivo di fondo delle riforme costituzionali in discussione è rappresentato dal miglioramento della qualità delle decisioni attraverso una più ampia ed effettiva partecipazione dei cittadini alla vita politica e una maggiore efficacia delle attività delle Camere”.

³⁶⁸ Ministero dell’Economia e delle Finanze, Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019, PNR sez III, p.60, “La revisione costituzionale, oltre a determinare positivi risultati in termini di riduzione delle spese, mira a favorire un miglioramento dei processi decisionali delle Camere, rendendoli più tempestivi ed efficaci”.

termini di costi della politica, a cui si aggiunge l'idea di allineare il numero dei parlamentari italiani a quello degli altri paesi europei.

4. Tendenze evolutive del ridimensionamento del numero dei parlamentari.

Verso una maggiore efficienza dei lavori delle Camere?

In merito alla correlazione tra la recisione del numero dei parlamentari e la conseguente maggiore efficienza dei lavori delle Camere, sebbene una parte della dottrina si ponga favorevolmente rispetto a questa tesi³⁶⁹, da più parti sembra invero emergere come tale effetto sia «più affermato che dimostrato»³⁷⁰, in quanto non vi è prova che da un Parlamento meno pletorico consegua in modo automatico la maggior efficienza di quest'ultimo. Invero, si è osservato che tale “taglio” non può comportare di default un sistema più efficiente, *a fortiori* quando si va ad incidere sulle funzioni essenziali dell'organo interessato.

Cionondimeno, vi è da dire che il Parlamento risultante dalla riforma approvata sicuramente svolge delle conseguenze sulle tempistiche dell'*iter* legislativo, ove si consideri che una camera composta da un minor numero di membri deve affrontare anche un minor numero di interventi, dichiarazioni ed emendamenti in relazione a ogni singola proposta di legge.

Atteso però che la nostra Carta costituzionale prevede già meccanismi di snellimento dell'*iter* legislativo ordinario almeno teoricamente (si pensi alla previsione contenuta nell'art 72, 2 comma, Cost. secondo cui i regolamenti parlamentari possono stabilire procedimenti abbreviati per i disegni di legge, per i quali è dichiarata l'urgenza; nell'art 72, 3 comma, Cost., il quale apre la strada alla possibilità di approvazione di un disegno di legge da parte di una commissione, anche permanente, purché rispecchi la proporzione sui gruppi parlamentari; all'art 73, 3 comma, Cost. che in tema di promulgazione della legge stabilisce che se le camere a maggioranza assoluta dei propri membri dichiarano

³⁶⁹ FUSARO C., Audizione informale in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n. 214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari), Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Ufficio di Presidenza, 21 novembre 2018, p.2.

³⁷⁰ LUCIANI M., Audizione Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, 27 marzo 2019, p. 4, reperibile su www.camera.it.

l'urgenza, la legge in questione potrà essere promulgata nel tempo stabilito; e all'art. 77 Cost. che consente l'emanazione di un decreto legge nei casi "straordinari di necessità e di urgenza") viene da domandarsi se sia concretamente possibile snellire l'iter di produzione legislativa mediante una diminuzione così importante dei nostri parlamentari. Una riforma che quindi pone interrogativi e fornisce poche risposte.

Degna di nota nell'ottica del procedimento legislativo è l'ordinanza della Corte Costituzionale n.17 del 2019 contenente un monito indirizzato al Parlamento e al Governo, che va a spostare l'attenzione sulla riaffermazione dei principi costituzionali in tema di procedimento legislativo. Con questa pronuncia la Corte ha giudicato inammissibile il ricorso presentato da trentasette senatori in riferimento alle presunte violazioni delle proprie prerogative costituzionali nel corso del "travagliato" iter di approvazione della legge di bilancio per l'anno 2019 (la n. 145/2018)³⁷¹. Nonostante la dichiarazione di inammissibilità, questa ordinanza ha una portata storica perché contempla un elemento di rottura con il passato, giacché riconosce per la prima volta il singolo parlamentare come potere dello stato che, in quanto tale, è titolare della facoltà di attivare il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato ai sensi dell'art 134 Cost., a differenza dei gruppi parlamentari di cui sono membri.³⁷² L'inammissibilità del ricorso nel caso di specie non riguarda infatti il versante soggettivo, ma quello oggettivo. Il Giudice delle leggi ritiene infatti che un ricorso debba essere considerato ammissibile quando quest'ultimo provi «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione» delle prerogative costituzionali riconosciute ai singoli parlamentari, non ravvisate nel caso in questione. In particolare, oggetto di doglianza del ricorso erano le modalità di approvazione da parte del Senato del disegno di legge per il bilancio dell'anno finanziario 2019 e il bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, avendo impedito il rispetto del procedimento ordinario,

³⁷¹ Con il ricorso depositato in data 7 gennaio 2019 i senatori del gruppo parlamentare del Pd lamentavano le modalità con le quali, nella notte tra il 22 e 23 dicembre 2018, il Senato ha approvato il disegno di legge per il bilancio dell'anno finanziario 2019 e il bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

³⁷² Cfr. Corte Cost. ord. n. 60 del 2020.

il quale ai sensi dell'art. 72, comma 4, Cost. richiede un esame in sede referente da parte della Commissione designata (in questo caso quella per il bilancio). Si rilevava in sostanza una compressione delle tempistiche e dell'iter in considerazione del fatto che il Governo aveva presentato un maxiemendamento di 270 pagine con un unico articolo composto da 654 commi sostitutivo dell'art. 1 del testo già approvato alla Camera dei Deputati. Dunque, i senatori membri della Commissione Bilancio si erano trovati nell'impossibilità di conoscere il testo del maxiemendamento, il quale peraltro come da prassi era stato abbinato alla questione di fiducia³⁷³. Si lamentava dunque l'estremizzazione, nel caso di specie, dell'utilizzo del maxiemendamento approvato con la questione di fiducia, che comportava una violazione del contenuto dell'art 71,1 comma, Cost.³⁷⁴ Una testimonianza, questa, di un Parlamento fiaccato dal *modus operandi* governativo e che reclamava i propri spazi.

La Corte, ravvisando una contrazione dei lavori parlamentari, si arrestava tuttavia al giudizio di inammissibilità e senza entrare nel merito della questione rilevava un iter anomalo ed accelerato in quanto il maxiemendamento approvato tramite il voto di fiducia costituiva una prassi consolidata ma portata ad estreme conseguenze nel caso di specie, *a fortiori* in considerazione dei vincoli europei e delle scadenze contemplate nel testo costituzionale (31 dicembre)³⁷⁵, facendo intendere *apertis verbis* che le ragioni lamentate avessero un solido fondamento. Pur precisando quindi che nelle descritte particolari circostanze «non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale», affermava che, «nondimeno,

³⁷³ Nello specifico i ricorrenti hanno lamentato il fatto che in 70 minuti concessi all'esame da parte della Commissione in sede referente è impossibile conoscere il testo e maturare una posizione consapevole. Si è osservato anche che l'assemblea ha dedicato solo 7 ore all'esame del testo dell'emendamento governativo, insufficienti per una adeguata discussione sui singoli commi.

³⁷⁴ Il primo comma prevede che ogni disegno di legge venga esaminato da una Commissione e successivamente dalla camera, la quale è chiamata in primis all'approvazione articolo per articolo e poi alla votazione finale.

³⁷⁵ ONIDA V., *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019 in Federalismi.it*, n.3/2019, pp. 275-278.

in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti». La dottrina si è molto interrogata su quali possano essere queste «altre situazioni», ritenendo difficilmente immaginabili violazioni ancora più evidenti di quelle realizzatesi nella vicenda esaminata.

Secondo taluno, la violazione delle regole del giusto procedimento legislativo si giustificano in ragione dell'eccezionale contesto in cui la legge di bilancio era stata adottata³⁷⁶, per cui le conseguenze di un eventuale accoglimento del ricorso – implicanti la caducazione dell'atto legislativo, non solo con passaggio ad esercizio provvisorio, ma anche e soprattutto, con violazione dei vincoli europei – sarebbero state eccessive, tali persino da determinare una situazione di maggiore incostituzionalità rispetto a quella che si sarebbe rimossa. Da qui, la necessità di valutare caso per caso se dalla sequenza oggettiva dei fatti emerga un «irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un *vulnus* delle attribuzioni parlamentari grave e manifesto».³⁷⁷

Da rimarcare è in ogni caso la valenza monitoria dell'ordinanza *de qua*, laddove si specifica che il ruolo costituzionalmente riservato al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi dovesse essere «non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale». L'auspicio era cioè quello di raggiungere una collaborazione *cognita causa* alla redazione del testo di legge tra tutte le forze politiche, di maggioranza e di minoranza, sia in fase di Commissione che in quella assembleare.

Ebbene, il quadro delineato da questa ordinanza appare interessante ai nostri fini, giacché fa emergere l'immagine di un Parlamento come «luogo di confronto e di

³⁷⁶ Le prerogative dei parlamentari sono così considerate «cedevoli rispetto alla necessità di rispettare i limiti esterni alla sovranità nazionale in materia di decisioni di finanza pubblica» secondo CONTI G.L., *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, pp. 1-31.

³⁷⁷ Secondo quanto precisato in Corte Cost. ordinanza n. 60 del 2020; si vedano anche ordd. nn. 274 e 275 del 2020.

discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi». Si pone in evidenza infatti quanto sia fondamentale la «possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa». Dunque, un passo in avanti quello della Corte verso un maggior rispetto della logica delle istituzioni che sembra avviare una fase di ridefinizione dei confini tra Parlamento e gli altri organi costituzionali.

Potrebbe apparire allora arduo perseguire tale monito e raggiungere un vero e proprio confronto in sede di iter legislativo all'interno di un Parlamento ridotto da un punto di vista numerico, che non corrisponde tra l'altro a quanto si ebbe premura di assicurare in seno alla Costituente. Al contrario, in quella sede, come già visto, la ragione giustificatrice del bicameralismo era proprio quella di garantire dibattiti lunghi, approfonditi e complessi, al fine di ottenere un prodotto – id est, una legge - il più ponderato e ragionato possibile, non raggiungibile con tempistiche abbreviate, che prediligono invece l'approssimazione. La riduzione del numero dei parlamentari potrebbe allora portare con sé il rischio di perdere visioni ed intelligenze, che riportano alla memoria la dottrina aristotelica della saggezza della moltitudine³⁷⁸. Aristotele in un celebre passo della *Politica*, dove enuclea le virtù del Parlamento, sostiene che i molti, magari non eccellenti singolarmente, se riuniti, risultano migliori dei pochi ed «essendo molti, ciascuno ha una parte di virtù e di saggezza e come quando si raccolgono insieme, in massa, diventano un uomo con molti piedi, con molte mani, con molti sensi, così diventano un uomo con molte eccellenti doti di carattere e di intelligenza». Un passo questo, particolarmente emblematico e di una attualità disarmante, tanto da costituire uno spunto di riflessione per la riforma.

³⁷⁸Si veda TRIPODINA C., *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale in Osservatorio Costituzionale*, n.3/2020, p.12, la quale a sua volta cita J. WALDRON, *Principio di maggioranza e dignità della legislazione* (1997), 2001, pp. 113 ss. con riferimento alla dottrina aristotelica menzionata, la cd. dottrina della “Wisdom of the multitude”.

Dubbia appare dunque la stretta correlazione tra la rapidità dell'iter legislativo, con un dibattito meno approfondito, e la buona qualità del provvedimento approvato, non trattandosi di concetti necessariamente coincidenti³⁷⁹.

Se è vero infatti che a un numero minore di parlamentari corrispondono meno atti, procedimenti e negoziazioni, è altrettanto vero che non vi sono evidenze empiriche rispetto ad un significativo miglioramento della qualità legislativa, da intendersi quest'ultima non come quantità di leggi prodotte dall'assemblea, ma in base a come questa sia in “grado di incidere sul processo decisionale per raggiungere risultati di elevato effetto socioeconomico e politico, capace di influire sullo stato di cose esistenti”³⁸⁰.

Sicché l'asserita correlazione tra il taglio del numero dei parlamentari e la maggiore efficienza lavorativa delle camere appare, sulla base delle argomentazioni fornite dai suoi sostenitori, un mero esercizio teorico. Invero, non sembra si prendano adeguatamente in considerazione la prassi e le vere problematiche, senz'altro non risolvibili mediante l'istituzione di un Parlamento meno pletorico, ma anzi forse accentuate. La mancata revisione del procedimento legislativo fa sì che i lavori che gravano sulle camere rimangano i medesimi ma con un terzo di parlamentari in meno, continuando a portarsi dietro le lungaggini tipiche del bicameralismo paritario.

Sulla base di tali considerazioni appare evidente come il fine di perseguire una maggiore celerità ed efficienza dei lavori parlamentari non possa essere primariamente raggiunto mediante il taglio di 345 parlamentari. Tale modifica sembra invero ispirata più ad una vocazione punitiva nei confronti dei rappresentanti che all'esigenza di rinvenire in concreto soluzioni *ad hoc* che consentano una vera e propria rivitalizzazione dell'istituzione parlamentare. Una riforma che desta stupore, soprattutto se comparata con i grandi tentativi del

³⁷⁹ Cfr. PORENAD., *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 14/2019, p.19.

³⁸⁰ DI PLINIO G., *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il “taglio” del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, n.7/ 2019, p.8.

passato³⁸¹, in cui la riduzione del numero dei parlamentari veniva inserita in un ampio progetto di riforma volto al superamento del bicameralismo perfetto, quest'ultimo finalizzato ad una maggiore efficienza del Parlamento.

È agli occhi di tutti infatti che l'attuale sistema bicamerale paritario sortisce un effetto negativo sul fattore tempo, comportando notevoli ritardi³⁸². Di talché, sarebbe stato più opportuno anziché approvare una revisione costituzionale puntuale di tal fatta proseguire il solco già tracciato dal dibattito pluridecennale, inserendo il taglio del numero dei parlamentari in un progetto di riforma di più ampio respiro volto all'affermazione di un sistema bicamerale differenziato. Ma vi è di più. Il *punctum crucis* della riforma attiene alla qualità legislativa, tema strettamente connesso alla sovrabbondanza di leggi.³⁸³ La carenza e inefficacia del sistema legislativo italiano generato dal Parlamento bicamerale e paritario non è imputabile infatti solo alla lentezza dell'iter, ma anche ad una importante produzione legislativa.

Ed infatti “Corruptissima res publica plurimae leges”: una eccessiva produzione di leggi che evoca l'idea di un organo legislativo che predispone leggi *ad hoc* a causa dell'infiltrazione di interessi micro-settoriali che hanno dato vita al fenomeno delle cosiddette “leggine”, a causa degli ostruzionismi delle fazioni politiche e della già ricordata prassi del maxiemendamento. E il problema si sposta nella sede politica, nel senso che quando la seconda camera è politicamente omogenea alla prima, emerge una solidità ed una convergenza che non rendono problematico e lungo lo step della deliberazione.

Sicché, per concludere, ritenere che l'unico problema del Parlamento sia la lentezza dell'*iter legis* è un luogo comune, seppur con un fondo di verità. Oltre a promuovere interventi che riducono i tempi di approvazione delle leggi, occorre

³⁸¹ Il richiamo qui è ai vari progetti di riforma dalla Bicamerale Bozzi degli anni '80 fino al progetto Boschi-Renzi, già approfonditi nel Capitolo 3 del presente lavoro.

³⁸² Il problema dei tempi di approvazione di un disegno di legge è tangibile. Con i dati alla mano forniti dall'Osservatorio sulla legislazione presso la Camera dei Deputati con riferimento all'anno 2017-2018, possiamo vedere come la tempistica media per l'approvazione di disegni di legge governativi sia stata nella XVII Legislatura di 233 giorni; mentre per i disegni parlamentari la media si attesta intorno ai 595 giorni.

³⁸³ STAIANO S., *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, *Relazione al Convegno “Costruire il nuovo Senato”*, Roma, in www.italiadecide.it, 2 dicembre 2015, p.2.

allora una riflessione che guardi anche ad altri orizzonti, come quello organizzativo-funzionale e politico, in modo tale da poter dar vita ad una vera e propria rinascita dell'istituzione parlamentare, sempre più messa da parte in favore dell'Esecutivo nella fase dell'emergenza pandemica da Covid-19. Non si può prescindere dal mettere in evidenza infatti come in detta fase tutta l'attività legislativa sia stata esercitata mediante decreto-legge, ponendo sempre in fase di conversione la questione di fiducia e mortificando al massimo livello le possibilità di modifica, d'indirizzo e di scelta del Parlamento, che ha così evitato, in fase d'approvazione delle leggi di conversione, ogni tipo di modifica nella seconda Camera. Il che ha accentuato la tendenza, ormai affermata da tempo, al monocameralismo di fatto, come rilevato con cura dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati. Sembra dunque utile soffermare l'attenzione sul ruolo del Parlamento in questa fase eccezionale della nostra vita democratica.

4.1. Segue. Il ruolo del Parlamento al tempo del Coronavirus e le sfide del PNRR

Punto di partenza e dato oggi incontrovertibile è rappresentato dal fatto che la crisi sanitaria ha portato allo scoperto e ulteriormente acuito un processo, da tempo in corso, di progressiva marginalizzazione del Parlamento a vantaggio dell'esecutivo.³⁸⁴

Il Parlamento, si è detto, è stato il «grande assente nel tempo del Coronavirus», che pare avere infettato «l'ordinamento giuridico italiano, oltre agli italiani in carne e ossa», tanto che la Costituzione stessa sembra essere stata messa in quarantena³⁸⁵.

³⁸⁴ Sulla posizione di assoluta centralità del Governo nell'organizzazione statale imposta dalla situazione di emergenza si veda CATELANI E., *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?* in *Quad. cost.*, n. 4/2020, pp. 727 ss., ove l'autore, dopo aver esaminato le trasformazioni del *modus operandi* imposte al Governo, riflette sulla possibilità che questa trasformazione sia l'adeguamento a una situazione imprevedibile ed eccezionale o il consolidarsi di prassi che si erano manifestate da tempo.

³⁸⁵ Così TRIPODINA C., *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/ 2020, p. 83.

Nella gestione dell'emergenza in Italia si assiste infatti al rafforzamento del peso dell'iniziativa legislativa governativa e in particolare della decretazione d'urgenza: fonte normativa principale non è la legge, ma il decreto-legge e gli atti amministrativi³⁸⁶ chiamati a dare concreta attuazione al catalogo di misure di contenimento ivi previste³⁸⁷, vale a dire i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri: fonte secondaria emanata da un organo individuale, sentiti una serie di soggetti politici e tecnici, ma totalmente libera da controlli da parte degli altri poteri, sia in via preventiva che successiva³⁸⁸.

Da qui, la tendenza della legislazione alla frammentarietà e alla microsettorialità, manifestatasi in occasione della pandemia sotto forma di "diritto dell'emergenza"³⁸⁹ caratterizzato dalla proliferazione di regimi speciali e derogatori rispetto alla normativa generale, più volte prorogati³⁹⁰.

Del resto, la decretazione d'urgenza rappresenta l'unico strumento legislativo che presenta tempi certi di approvazione³⁹¹, in virtù del termine costituzionale di sessanta giorni, portando con sé il duplice vantaggio di immettere nell'ordinamento norme provvisorie e di presentare un disegno di legge che può essere discusso, emendato ed approvato con una procedura più rapida e concordata rispetto a quella normale, rappresentando così la via più sicura per l'approvazione di soluzioni concrete a specifici problemi.

³⁸⁶ È questa l'interpretazione che ha trovato riscontro nell'orientamento giurisprudenziale prevalente e, da ultimo, nella sentenza della Corte costituzionale del 23 settembre 2021.

³⁸⁷ In tal senso, si è da subito sottolineato l'opportunità di circoscrivere bene tale catalogo (si vedano i pareri resi sul primo provvedimento in materia, il decreto-legge n. 6 del 2020);

³⁸⁸ Le concrete misure restrittive adottate dal Governo sono state disposte in attuazione del primigenio decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, per il tramite di una serie di DPCM, che hanno in maniera progressiva ampliato l'estensione e/o la portata delle limitazioni imposte a molte libertà costituzionali.

³⁸⁹ Con questa espressione si è inteso indicare le disposizioni legislative, quasi tutte inserite in decreti-legge, che introducono deroghe alla normativa generale o regimi legislativi speciali, anche di minuta dimensione, tutti previsti per un determinato periodo di tempo, connessi con l'emergenza dell'epidemia da COVID-19 ed in molte occasioni oggetto di successive proroghe nel tempo.

³⁹⁰ Per un'analisi della gestione della pandemia, con particolare riferimento al sistema delle fonti e alle oscillazioni tra disciplina generale e disciplina speciale si veda MANGIA A., *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, in *Rivista AIC*, n.2/2021.

³⁹¹ Unica eccezione, come è noto, la legge annuale di bilancio, che presenta anch'essa un termine finale di approvazione, il 31 dicembre, subentrando in caso contrario l'esercizio provvisorio.

Non si può dunque ignorare la situazione di “stress istituzionale” determinata dal consistente ricorso alla decretazione d’urgenza, frutto di una “torsione” effettuata nel corso del tempo e in via di prassi dello strumento pensato dai Costituenti con altre finalità. Tra i fattori di stress, è possibile distinguere fattori contingenti (che appaiono cioè maggiormente legati all’emergenza pandemica) e fattori di più lunga durata. Tra i primi devono in particolare essere segnalati due fenomeni, entrambi oggetto di forte censura da parte del Comitato per la legislazione nei suoi pareri: la modifica esplicita o l’abrogazione da parte di successivi decreti-legge di disposizioni inserite in altri decreti-legge in corso di conversione, in ragione delle difficoltà che questo *modus procedendi* pone con riferimento alla regolazione degli effetti temporali delle norme abrogate o modificate e il fenomeno della confluenza tra diversi decreti-legge in corso di conversione, che, pur costantemente censurato dal Comitato, ha assunto dimensioni preoccupanti e ben più ampie rispetto alle precedenti Legislature. Tra i fattori più strutturali di “stress” si menzionano invece le dimensioni sempre maggiori dei decreti-legge e la loro crescente multisettorialità.

Varie sono dunque le anomalie nell’uso dei decreti-legge che si sono presentate in questo periodo, che mettono in evidenza la trasformazione già in atto da tempo del rapporto fra Parlamento e Governo, che la fase dell’emergenza ha ulteriormente accentuato.

A questa tendenza alla marginalizzazione del Parlamento “legislatore” si accompagna anche il più recente fenomeno definito come “monocameralismo di fatto” o “bicameralismo alternato”.³⁹²

³⁹² In tal modo si dà luogo a un procedimento legislativo la cui coerenza ai dettami costituzionali è seriamente dubitabile, poiché realizza una sorta di monocameralismo a Camere alterne, che sebbene sia da tempo invalso, non è stato mai proposto, discusso, né tantomeno approvato. Eppure questo monocameralismo a senso unico alternato è di fatto vigente e, ad arbitrio del governo, una Camera assume veste decidente, mentre all’altra non rimane che ratificare o far decadere il decreto legge, non votando la conversione. Accade, infatti, che il Parlamento sia costretto a convertire in fretta un decreto legge anche se non sia posta la fiducia, ma dopo che l’istruttoria legislativa sia stata svolta nell’altra Camera, spesso residuano tempi stretti che costringono la “camera di ratifica” ad approvare il ddl di conversione, senza un vero e proprio esame: prendere o lasciare.

Si tratta di un fenomeno ormai sempre più ricorrente, introdotto in particolare a partire dalla XVII legislatura e in base al quale la Camera nella quale non si dà inizio all'iter di approvazione di una legge ha tempi di approvazione e dibattito estremamente ridotti, tali quindi da operare come semplice luogo di ratifica di decisioni già assunte dall'altra Camera e dalla sua maggioranza. Il che, come appare evidente, si traduce a sua volta in una riduzione del ruolo di legislatore del Parlamento.

La spinta sempre più evidente a legiferare in tempi ridotti a vantaggio del ruolo del Governo ha condotto quindi a forzare il carattere bicamerale del nostro sistema, superando nei fatti lo schema della *navette* parlamentare: se formalmente a decidere sul testo sono entrambe le Camere, sostanzialmente però il dibattito risulta del tutto assente nella Camera "ratificante", costretta a decidere in tempi ridotti in ragione del fatto che o il testo giunge alla seconda Camera ormai a ridosso del termine di decadenza o quest'ultima si trova costretta a decidere sulla spinta incombente di una questione di fiducia che non manca di accompagnarsi all'altro strumento del maxi-emendamento³⁹³.

Questo schema, frutto di una prassi sempre più lontana dal disegno costituzionale, determina la compressione dei tempi di esame parlamentare, determinando non poche tensioni, come dimostrato dal fatto che la riduzione dei tempi di approvazione della legge di bilancio (legge 27 dicembre 2019, n. 160 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022") da parte della Camera ha rappresentato un nuovo tentativo, dopo quello dichiarato inammissibile con la già citata ordinanza n. 17 del 2019, di sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale da parte dei gruppi parlamentari di opposizione, anch'esso dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 60 del 2020³⁹⁴.

³⁹³ Cfr. VERNATA A., *Governo e parlamento nella produzione normativa. evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?* in *Rivista AIC*, n. 3/2020, p. 68.

³⁹⁴ Sul punto: Corte Cost. ord. n. 60 del 2020. Gli argomenti addotti dai ricorrenti sono analoghi a quelli visti nel caso della pronuncia n. 17 del 2019: si contesta l'iter di esame e di approvazione della legge 27 dicembre 2019 n. 160 (legge annuale di bilancio 2020-2022). In particolare, i ricorrenti lamentavano la violazione degli artt. 67, 68, 70, 71 primo comma e 72 della Costituzione "nonché il principio bicamerale

L'approvazione della legge di bilancio appare così caratterizzata da rinvii e approvazione di "brandelli" normativi da parte delle due Aule che, a ben vedere, non ha mancato di riproporsi anche per l'approvazione dell'ultima legge di bilancio per la quale la discussione è stata possibile in questo caso solo al Senato che ha votato il testo in prima lettura il 23 dicembre scorso, non residuando, come è ovvio alcuno spazio di dibattito per l'altro ramo del Parlamento.

In tutti i casi la conseguenza è che a mancare è certamente quel dibattito articolato e inclusivo che dovrebbe caratterizzare l'*iter legis* per come concepito dal nostro Costituente. In questa prospettiva la logica bicamerale del doppio passaggio tra una Camera e l'altra appare del tutto svuotata di contenuti e l'approdo verso un monocameralismo di fatto risulta sempre più evidente.

La marginalizzazione del ruolo parlamentare e la stessa frantumazione della legge si realizza anche in conseguenza del ricorso a ben note prassi distorsive del rapporto costituzionalmente previsto tra legislativo ed esecutivo. L'utilizzo della questione di fiducia e del maxiemendamento ne sono un esempio lampante.

Evidente dunque la progressiva marginalizzazione del ruolo parlamentare rispetto all'esecutivo che si concretizza anche nella marginalizzazione della stessa produzione legislativa a vantaggio degli strumenti governativi della decretazione

e i principi di separazione dei poteri fra Governo e Parlamento, di effettività del circuito di responsabilità democratica, di leale collaborazione, delle prerogative delle opposizioni e delle minoranze parlamentari". Con riferimento al principio bicamerale i ricorrenti rilevano come si assista "a un preoccupante e patologico slittamento di un già allarmante bicameralismo di facciata a un illegittimo monocameralismo di fatto" che si consuma attraverso il ricorso alla prassi, anche in questa circostanza, della presentazione del testo della manovra in forma di maxi-emendamento, "senza rispettare le scadenze previste dalla legislazione vigente" e ponendo la questione di fiducia sulla sua approvazione. La Corte, sciogliendo una specifica riserva nell'ambito dell'ordinanza gemella, ha stabilito che ai gruppi parlamentari non spettano tutte le prerogative di cui sono titolari i singoli membri del Parlamento, escludendo così la legittimazione ad agire dei gruppi parlamentari ricorrenti. Secondo la Corte ai gruppi parlamentari va riconosciuto secondo la propria uniforme giurisprudenza il carattere di "espressioni istituzionali del pluralismo politico" in quanto gli artt. 72, 3 comma, e 82, 2 comma, Cost. prescrivono la tendenziale proporzionalità ai gruppi stessi nella composizione delle commissioni parlamentari; ma questo carattere secondo la Corte "*non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento*", visto che in concreto nei ricorsi i gruppi ricorrenti hanno lamentato nei propri confronti "*la lesione delle stesse prerogative indicate in riferimento ai singoli deputati, senza una specifica e articolata argomentazione, basata sulla Costituzione, sul perché tali prerogative dovrebbero essere riconosciute nella stessa identica declinazione ai gruppi*". Cfr DICKMANN R., "Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)", in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, p.91.

d'urgenza e la tensione tra l'istituto del decreto-legge delineato dai Costituenti e la prassi, che rende indispensabile individuare modalità per rafforzare, anche in questo contesto, gli strumenti per una decisione parlamentare il più possibile informata e consapevole. È indubbio infatti che in questa prospettiva un ruolo fondamentale assumano tutti gli strumenti in grado di restituire al Parlamento centralità nel processo decisionale. Si tratta quindi di potenziare gli strumenti di approfondimento conoscitivo a disposizione delle Camere anche nei tempi ristretti di esame di un decreto-legge.

Il che, in altri termini, si dovrebbe tradurre nella valorizzazione del ruolo che potrebbero avere le commissioni in sede consultiva, così come anche altre forme di consultazione che hanno già mostrato un impatto piuttosto positivo. Ci si riferisce, in particolare, alla recente modifica apportata al regolamento interno della Commissione parlamentare per le questioni regionali che prevede una forma di consultazione strutturata con i rappresentanti delle autonomie territoriali.

Ebbene, come si vedrà nel prosieguo del lavoro, la riforma dei regolamenti parlamentari resa necessaria dalla modifica costituzionale di riduzione del numero di deputati e senatori può rappresentare senz'altro l'occasione per approfondire anche questi temi.

Certo si tratta di temi che è urgente affrontare anche nell'ottica dell'attuazione del PNRR³⁹⁵.

In questo quadro, l'avvio di *Next Generation EU*³⁹⁶ pone infatti nuove sfide: l'utilizzo delle risorse stanziato dall'Unione europea comporta la sottoscrizione di un "patto" a porre in essere determinate politiche e, anche, determinate misure

³⁹⁵ Il Piano consente allo Stato di poter accedere alle linee di finanziamento dell'Unione europea disciplinate dal regolamento che istituisce il dispositivo sulla ripresa e la resilienza (regolamento UE 2021/241).

³⁹⁶ Next generation UE è lo strumento dell'Unione per la ripresa istituito dal regolamento UE 2020/2094, che prevede risorse complessive pari a 1.085,3 miliardi di euro. Esso si articola su più strumenti di intervento, i cui due principali sono il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF) e uno strumento di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU) che integra, all'interno di una strategia comune, il Fondo per lo Sviluppo Regionale (FESR) ed il fondo di coesione (disciplinati dal reg. UE 2021/1058); il Fondo Sociale Europeo "plus" (FSE+) e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD).

legislative. Detto altrimenti, questo patto sottoscritto tra gli Stati beneficiari e le istituzioni dell'Unione europea, a differenza di quanto avviene nell'ambito del patto di stabilità e crescita, non concerne il rispetto di determinati obiettivi di bilancio (con una conseguente sostanziale indifferenza rispetto al contenuto delle politiche per raggiungere tali obiettivi) bensì proprio l'adozione di determinate politiche, che comprendono anche l'adozione di misure legislative. Dunque, un piano di investimenti e di riforme, che costituisce un piano di risultato da compiere in tempi certi.

Evidente dunque il carattere di straordinarietà di un Piano di dimensioni epocali che, per il suo invero, presupporrà un vero e proprio *revirement* nell'agire politico e amministrativo. Tale cambiamento di rotta tocca dalle fondamenta la stessa cultura politica, la capacità decisionale di governo e parlamento che dovranno rispettare un cronoprogramma molto fitto dove già in parte è tutto deciso nei tempi, nelle forme e nei modi dell'azione normativa.

Ed infatti non solo il PNRR prevede un insieme integrato di investimenti e di riforme da realizzare entro un crono-programma che si svolge lungo l'arco temporale fra il 2021 ed il 2026 ma ha altresì cura di indicare fra le fonti per dar corso alle riforme i decreti legge; fonte che disciplina anche i processi di attuazione del Piano (la governance)³⁹⁷.

Il piano nazionale di ripresa e resilienza può essere infatti collocato in quella fase della esperienza repubblicana in cui, sul piano normativo, è emersa in tutta evidenza la forza trainante della decretazione d'urgenza nell'attuazione dell'indirizzo politico del Governo³⁹⁸.

Sicchè può dirsi che le dinamiche delle fonti "di disciplina" dell'attuazione del Piano si muovono sulla scia della risposta normativa all'emergenza pandemica, in cui, come visto, è stata proprio la decretazione d'urgenza a costituire il perno

³⁹⁷ In particolare, il d.l. n. 77 del 2021 e i decreti legge n. 80 e 152 del 2021.

³⁹⁸ SCIORTINO A., *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021; LUPO N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n.1/2022.

del sistema delle fonti di governo della pandemia, definendo di fatto un processo decisionale che si snodava attraverso una “catena” di atti (normativi e amministrativi) di cui l’Esecutivo definiva l’anello primigenio e innestava altri atti di governo del rischio sanitario.

Il ricorso alla decretazione d’urgenza per l’attuazione del PNRR conferma allora la tendenza delle dinamiche del Recovery alla marginalizzazione del Parlamento e al progressivo spostamento sul Governo dei poteri d’impulso e di attuazione del programma d’indirizzo politico in forma normativa.

A tal riguardo vanno richiamate le norme sulla governance del Piano e in particolare i decreti legge d.l. 76, 77 e 152 del 2021 e la l. n. 178 del 2020 che hanno comportato una ridefinizione del “funzionamento” dei processi decisionali che riguardano lo svolgimento dell’atto d’indirizzo politico (cabine di regia, accentramento sul Presidente del Consiglio dei ministri) postpandemia, introducendo soluzioni che determinano l’accentramento sul Governo e sui suoi poteri normativi dei processi di attuazione del Piano, valorizzando il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri.

Tutto ciò rappresenta una sfida per il Parlamento, chiamato a farsi parte attiva di questo complesso processo.

Sul piano della forma di governo resta infatti il nodo del ruolo del Parlamento, assai marginale già nell’iter di elaborazione e approvazione del PNRR (se si eccettua qualche risoluzione).³⁹⁹ Di talchè occorrerà vedere se saprà incidere nel complesso processo riformatore nella fase di attuazione del Piano che impegnerà peraltro, da cronoprogramma, anche la XIX legislatura.

Il Pnrr inaugura infatti un cambio di linea e di prospettiva epocale per l’organo legislativo, giacché il Parlamento non è più un soggetto in grado di assumere decisioni in autonomia ma è sempre più spesso solo uno degli attori di un circuito di indirizzo politico molto articolato, un sistema parlamentare euronazionale, in

³⁹⁹ Sul piano giuridico-costituzionale, si sottolinea la scelta di *non approvare con legge* il PNRR e di utilizzare l’atto di diritto parlamentare della Risoluzione per coinvolgere il Parlamento nella fase di definizione del Piano da presentare alle Istituzioni UE, mentre sul piano della *governance*, l’accentramento sul Governo (ed in particolare sul Presidente del Consiglio dei ministri) dei poteri di attuazione del Piano.

cui gli interlocutori sono non solo le istituzioni parlamentari, ma anche le istituzioni governative nazionali, regionali ed europee tutte insieme. Ed in particolare, nel caso del PNRR, gli interlocutori sono - oltre alla Commissione europea, alle parti sociali, alle Regioni e agli Enti locali – anche gli altri Stati membri (che di regola intervengono in merito alle politiche europee, ma che in questo caso intervengono in via inedita perché a commento delle politiche nazionali).

Occorre dunque indagare quale ruolo il Parlamento sarà in grado di ritagliarsi per adattarsi alla nuova logica, in cui assume non già la funzione di approvazione di un quadro legislativo ma di verifica della corrispondenza del quadro legislativo agli obiettivi del PNRR.

In questo contesto le assemblee legislative hanno compiuto uno sforzo per trasformare in opportunità alcune criticità che l'impianto del Piano ha posto nei confronti del ruolo della rappresentanza assembleare, parlamentare e politica rispetto al fatto che è stato costruito essenzialmente come uno strumento che nasce soprattutto dal rapporto tra esecutivi nazionali e unione europea.

Così il Parlamento nazionale ha cercato di “bilanciare” il costante dialogo tra Governo e istituzioni dell'Unione europea sull'avvio del Piano e le Commissioni parlamentari e le Assemblee di Camera e Senato hanno svolto un'attività di indirizzo e controllo che ha interessato in maniera decentrata e diffusa tutti gli organi parlamentari.

Dunque, la *vexata quaestio* che l'attuazione del PNRR pone è il percorso di coinvolgimento del Parlamento: l'assemblea legislativa deve infatti essere messa nelle condizioni di compiere un'attenta valutazione di questo processo e di come le misure adottate risulteranno in concreto idonee al conseguimento degli obiettivi e dei traguardi del Piano. La logica di risultato diventa così il modo per le assemblee di rafforzare questo ciclo virtuoso tra controllo, vigilanza e indirizzo diretto specificatamente a verificare la corrispondenza delle misure rispetto agli obiettivi.

Affinchè si possa operare in questo modo, appare però necessario soddisfare alcuni prerequisiti, come segnalato dal Comitato per la legislazione della Camera⁴⁰⁰.

In primo luogo, merita di essere approfondita la “strumentazione” legislativa con la quale affrontare il Piano, anche al fine di scongiurare il rischio di ricorrere, in prossimità delle scadenze degli adempimenti previsti dal Piano, a decreti-legge multisettoriali il cui esame in Parlamento non può essere necessariamente molto approfondito. Ed infatti, ove il Pnrr dovesse essere attuato mediante decreti-legge multisettoriali, ne seguirebbe il sopraggiungere improvviso di una “cascata” di norme sui soggetti attuatori con tutte le difficoltà che ne conseguono. Occorre invece una programmazione legislativa più coerente ed efficiente, per evitare l’intreccio di decreti-legge e l’eccessivo ricorso alla decretazione d’urgenza e lavorare con una *ratio* unitaria dei provvedimenti da assumere. Tali considerazioni riguardano la qualità legislativa, aspetto fondamentale per la realizzazione del PNRR, il cui fallimento è altrimenti prossimo.

Sul punto, merita attenzione quanto espresso dal Comitato per la legislazione nel parere reso il 10 marzo 2021 sulla legge delega relativa alla riforma del processo penale, allorquando ha approfittato per inserire nelle premesse l’auspicio che “nell’ambito dell’attuazione del PNRR si faccia ricorso, per le riforme di settore che si renderanno necessarie, a leggi delega caratterizzate da una formulazione attenta dei principi di delega e da un forte coinvolgimento delle competenti commissioni parlamentari nel processo di attuazione della delega”.

È questo il forte grido d’allarme proveniente da un Parlamento ignorato e spesso accantonato, di cui occorre invece recuperare la centralità, fondamentale laddove viene in rilievo l’attività di indirizzo e di controllo. In altri termini, si rende necessaria una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo che eviti per il futuro di avvicinarsi alle scadenze del Pnrr con un numero significativo di provvedimenti legislativi ancora da approvare. La confluenza di

⁴⁰⁰ Si veda in particolare la raccomandazione del parere sul decreto-legge n. 152 del 2021.

decreti-legge genera infatti confusione e rende impossibile l'attività di controllo e di indirizzo⁴⁰¹.

Il rischio potrebbe essere altrimenti quello di affrontare il Pnrr in una logica emergenziale, che osta ad una efficiente programmazione legislativa e alla qualità della legislazione. È vero che c'è l'emergenza e c'è necessità di adottare le riforme in tempi rapidi ma ciò non può avvenire mediante la compressione dell'attività parlamentare e la sottrazione di potere all'attività legislativa del Parlamento.

In questo senso, è bene osservare che il Pnrr rappresenta sì una grande opportunità ma che occorre ben gestire, ripristinando il giusto equilibrio tra l'esecutivo e il legislativo. Nella dialettica Parlamento-Governo, va allora invertita la rotta, dando più peso al Parlamento.

Ulteriore aspetto da tenere in considerazione è la necessità di promuovere un'attività di monitoraggio del Piano, assicurando un flusso di informazioni costante, permanente, intenso e approfondito da parte del Governo e a favore del Parlamento, in assenza del quale l'assemblea non può altrimenti svolgere in modo compiuto quell'attività di indirizzo politico nei confronti dell'esecutivo.

Si dovrebbe dunque favorire la conoscenza continua ed aggiornata su come il Piano sta dispiegando i suoi effetti, cosicché il Parlamento e il Governo (e, in ambito regionale, i consigli regionali in dialogo con le giunte) possano condividere, magari in sede di programmazione, la scelta di strumenti normativi idonei.

L'obiettivo è allora quello di assicurare in questo modo, nell'attuazione del PNRR, un "continuum virtuoso" tra la valutazione delle politiche pubbliche e la qualità della legislazione.

⁴⁰¹ In questo senso si è recentemente espresso il Comitato per la legislazione della Camera, laddove, nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 152 del 2021, ha formulato la seguente raccomandazione: "abbiano cura il Legislatore e il Governo di avviare una riflessione sull'opportunità, con riferimento al PNRR, di una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo che eviti per il futuro di avvicinarsi alle scadenze previste dal PNRR con un numero significativo di provvedimenti legislativi ancora da approvare, il che rende inevitabile, come nel caso in esame, il ricorso a decreti-legge di ampie dimensioni, con possibile pregiudizio di un'adeguata istruttoria legislativa".

Andrebbe poi individuata una sede parlamentare *ad hoc* idonea a svolgere questa costante attività conoscitiva e di indirizzo, in modo da costituire un raccordo simmetrico alla cabina di regia⁴⁰² istituita a livello governativo. Come nella cabina di regia governativa vengono convogliate anche le istanze dei livelli di governo territoriale, così la sede parlamentare individuata dovrebbe essere luogo di confronto e di elaborazione di metodologie comuni con i legislativi regionali.

Vi è infatti anche un problema di interrelazione tra legislativi nazionali e regionali, per cui bisogna trovare formule di coordinamento nuove e originali che possano consentire di scambiare le informazioni ed elaborare congiuntamente gli indirizzi per incidere sulle politiche che il governo attua al momento della concretizzazione del Pnrr.

Conclusivamente, sono queste dunque le coordinate da assumere affinché il Parlamento possa recuperare un ruolo nell'attuazione del PNRR: assicurare un dialogo e un confronto vero tra Governo e Parlamento; ricorrere il meno possibile al decreto legge; fornire al Parlamento un'informazione localizzata degli interventi che si intendono svolgere; rafforzare il coinvolgimento degli enti territoriali⁴⁰³ per assicurare una *partnership* multilivello che concretizzi il principio costituzionale di leale collaborazione attraverso l'elaborazione di strumenti operativi anche innovativi (ad esempio mediante nuovi rapporti di collaborazione tra la conferenza

⁴⁰² Viene istituita una Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari competenti in relazione alle tematiche affrontate in ciascuna seduta. La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR. Alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza regionale o locale, nonché il Presidente della Conferenza Stato-Regioni, su questioni d'interesse di più Regioni ovvero il Presidente dell'ANCI e il Presidente dell'UPI quando sono esaminate questioni di interesse locale. Tra i suoi compiti figura la trasmissione al Parlamento di una relazione sullo stato attuazione del Piano, con cadenza semestrale. La Cabina di regia trasmette al Parlamento, inoltre, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con particolare riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

⁴⁰³ A livello regionale, in termini di processo decisionale, il PNRR si caratterizza per un impianto di tipo *top-down*, nel quale i soggetti titolari sono esclusivamente le amministrazioni ministeriali, mentre alle regioni, alle province e soprattutto ai comuni compete, per molti interventi, la delicata ed essenziale funzione di soggetti attuatori.

dei presidenti delle assemblee, la conferenza stato regioni e gli strumenti elaborati con il d.l 77/2021 cioè la cabina di regia istituita a livello governativo).

L'auspicio è allora che ci sia maggiore sforzo per ottenere tali obiettivi: se il Piano certamente immagina una dialettica Parlamento-Governo tutta sbilanciata a favore del secondo, bisognerà allora valutare in sede di attuazione del Piano se questo sbilanciamento si possa correggere o se determinerà, nei fatti la torsione del sistema delle fonti.

Corrisponde al vero infatti che *l'ordine delle fonti riflette sempre l'ordine delle legittimazioni politiche*, per cui incertezza e instabilità dell'ordine delle fonti sono sempre, e inevitabilmente, indice di una medesima situazione di incertezza nei rapporti tra i soggetti politici (gli organi) di cui quell'ordine è espressione. Detto altrimenti, forma di governo e ordine delle fonti *simul stabunt, simul cadent*, giacchè il funzionamento reale della forma di governo dipende sempre dall'atteggiarsi complessivo dell'ordine delle fonti, che di quel funzionamento è la cartina di tornasole. Sicché ogni perturbazione nell'ordine delle fonti è sempre il riflesso di una perturbazione nel funzionamento della forma di governo.

Prova ne sono non solo le polemiche che, nella fase di gestione della pandemia, si sono dipanate in ordine all'accentramento di poteri in capo alla Presidenza del Consiglio e, in generale, al Governo, nonché l'oggettiva debolezza del ruolo giocato del Parlamento a tutto vantaggio dell'azione di governo (salvo tornare a rivestire un ruolo in sede di conversione di decreti legge, di scostamenti di spesa per il 2020, e di approvazione della legge di bilancio 2021)⁴⁰⁴, ma anche, su un altro versante, le ambiguità che hanno segnato il rapporto con le istituzioni dell'Unione nella fase che ha segnato l'approvazione del regolamento Ue sul Recovery Plan., e che segnerà, con conseguenze facilmente prevedibili, l'approvazione delle future leggi di bilancio⁴⁰⁵.

Da quest'ultimo punto di vista, con riferimento alla sovrapposizione fra attuazione del PNRR e ciclo di bilancio, viene in rilievo la compressione delle attribuzioni

⁴⁰⁴ CURRERI S., *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?* in *Quad. Cost.*, n. 4/2020, pp. 705 ss.

⁴⁰⁵ BERGONZINI C., *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2020, pp. 761 ss.

parlamentari in materia di bilancio (il diritto “al” bilancio⁴⁰⁶) che, come già rilevato, ha determinato l’insorgere di conflitti costituzionali fra Parlamento e Governo giunti dinanzi alla Corte costituzionale in sede di conflitto d’attribuzioni fra poteri dello Stato.

Tuttavia, è d’uopo rilevare che il conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato non ha costituito uno strumento giuridico-costituzionale in grado di garantire la tenuta del sistema delle fonti in materia di bilancio, soprattutto in un contesto in cui la decisione di bilancio è euronazionale.

Al fine allora di garantire la tenuta del sistema delle fonti, appare ineludibile una riforma che coinvolga a livello UE la disciplina del semestre europeo e a livello costituzionale i regolamenti parlamentari. Ma non solo. Altrettanto necessaria appare la realizzazione di una «convergenza tra controllori»⁴⁰⁷, vale a dire tra Corte costituzionale e Capo dello Stato che, fungendo da controlli esterni al procedimento legislativo, possano svolgere un più incisivo sindacato sui vizi formali degli atti normativi primari dello Stato. Ciò al precipuo fine di evitare che il PNRR possa costituire un *punto di non ritorno* per le dinamiche del sistema delle fonti in un contesto in cui le condizionalità del diritto dell’Unione europea sono diventate, *a causa di specifiche contingenze politicoistituzionali interne*, effettivamente in grado di orientare l’indirizzo politico e le dinamiche normative di attuazione ben oltre il campo materiale della politica economica⁴⁰⁸.

Risulta di palmare evidenza allora come la governance del PNRR e le sue prassi normative nel processo di attuazione amplifichino di molto la problematica connessa alla “marginalizzazione del Parlamento”, mettendo ancora più in luce la

⁴⁰⁶ Il «diritto del bilancio» come complesso di regole con una propria identità all’interno del quadro costituzionale comincia a emergere nelle pronunce della Corte costituzionale nel passato decennio: la nozione del bilancio come bene pubblico – secondo il felice paradigma introdotto dalla sent. n. 184/2016 – rimanda ad uno statuto di tale istituto in quanto strumento di soddisfacimento di interessi collettivi e di garanzia della responsabilità politica e di preservazione del rapporto fiduciario, alla base dei quali si costruisce il principio democratico. Cfr. BUZZACCHI C., *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020.

⁴⁰⁷ Si accoglie l’impostazione di RUOTOLO M., *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2021, pp. 573 ss.

⁴⁰⁸ CAVASINO E., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, 2022, pp. 87 ss.

crisi del sistema policentrico delle fonti, tratto strutturale dell'ordinamento costituzionale italiano che si fonda sul principio della distribuzione del potere normativo fra più organi costituzionali e sull'esistenza di limiti costituzionali al dispiegarsi dell'indirizzo politico del Governo e che si caratterizza per una disciplina costituzionale delle fonti statali incentrata intorno alle attribuzioni del Parlamento.

Il momento storico che stiamo vivendo appare allora molto particolare, giacchè ci offre una finestra di opportunità notevolissima: se Camera e Senato, sulla scorta delle esigenze di riorganizzazione del proprio assetto discendenti dalla riduzione dei parlamentari, riusciranno a raccogliere questa sfida e prevedere un modo di lavorare che si ponga in maggiore coerenza con il Pnrr, mediante una profonda revisione dei loro regolamenti, della loro organizzazione in commissioni e delle stesse procedure di bilancio, resta ovviamente da vedere: l'auspicio è che ciò accada, così da agevolare, anche sul versante parlamentare, un'azione di riforma che si presenta tutt'altro che agevole e che richiede il coinvolgimento convinto dell'intero Paese, e non solo delle amministrazioni ministeriali.

5. Il taglio dei parlamentari valutato alla stregua della riduzione dei “costi della politica”

Il secondo obiettivo che si intende perseguire con la riforma *de qua* concerne la riduzione dei costi della politica derivante dalla diminuzione del 36,5% dei parlamentari.

In via preliminare, giova premettere che ai fini della modifica di un organo centrale per la Repubblica italiana quale il Parlamento non si può ragionare unicamente in termini economici. Resta poi da accertare la tangibilità di tale risparmio di spesa al fine di comprendere se si tratta di una valida ragione giustificativa di una decurtazione di tale entità dei rappresentanti del popolo italiano.

Ebbene, punto di partenza per esaminare l'impatto della riforma sui conti pubblici è definire i costi della politica, più volte menzionati nelle relazioni d'accompagnamento al provvedimento e anche dagli stessi promotori, i quali

hanno promesso un risparmio di spesa che si attesta intorno ai cinquecento milioni di euro a legislatura. Su queste cifre occorre dunque svolgere degli approfondimenti. Anzitutto, giova rammentare che lo stipendio di ogni singolo parlamentare è composto da due voci: le indennità parlamentari soggette a ritenute fiscali e i rimborsi spesa esenti invece dall'imposizione fiscale. Mensilmente ogni parlamentare ottiene un'indennità lorda di 10.400 euro, la quale al netto delle ritenute fiscali si attesta intorno a 5000 euro ed un rimborso spese di circa 9000 euro. Dunque, il costo annuale di ogni parlamentare per il bilancio dello Stato è di 240.000 euro, per un totale di 222 milioni.

Rebus sic stantibus, il risparmio lordo che si intende perseguire con la riforma è di circa 410 milioni di euro, cifra non lontana da quella dichiarata dai suoi promotori. Il problema è tuttavia che occorre prendere in considerazione il risparmio netto, pari a 57 milioni annui e 285 milioni a legislatura, dunque pari allo 0,007% della spesa pubblica⁴⁰⁹.

Come rilevato dal Codacons, gli effetti sui bilanci delle famiglie italiane sono irrilevanti, registrandosi un risparmio di 1,35 euro da parte del singolo cittadino e di 3,12 euro da parte di una singola famiglia.

Ciò posto, sebbene il *focus* del risparmio costituisca in astratto un aspetto lodevole, non può essere tale se posto in questi termini, *a fortiori* in un sistema democratico in cui il dibattito principale deve roteare intorno all'efficienza di quest'ultimo.

Dall'analisi sopra riportata risulta di palmare evidenza come i costi della politica non subiscano invero una rilevante riduzione e come tale risparmio sia fatuo e dichiarato con il solo fine di ammaliare l'opinione pubblica e ricevere un ampio consenso, giacché le cifre concrete sono ben distanti da quelle promesse.

Un intervento di tal fatta appare dunque del tutto insufficiente e inidoneo a ridurre i famigerati costi della politica. Resta allora solo da accertare l'eventuale

⁴⁰⁹ I dati fin qui riportati sono contenuti in FRATTOLA E., *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?* in *Osservatorio sui Conti pubblici italiani*, 24 luglio 2019, disponibile su www.osservatoriocpi.unicatt.it

maggior incidenza dell'ulteriore obiettivo di allineare il numero dei parlamentari dell'organo legislativo italiano a quello delle altre esperienze europee.

6. Il numero dei Parlamentari in Italia e negli altri ordinamenti europei: spunti di diritto comparato

Come già accennato, a sostegno della riduzione del numero parlamentari vi è un terzo e meno marcato argomento che concerne la necessità di allineare, da un punto di vista strettamente numerico, la composizione del Parlamento italiano a quella dei paritetici europei, muovendo dall'assunto che nel nostro paese ci sia una sovrabbondanza di componenti delle Camere.

In limine dell'analisi comparatistica tra la composizione numerica delle assemblee rappresentative degli ordinamenti europei e l'esperienza italiana, giova svolgere talune precisazioni.

Anzitutto, è bene rilevare che ogni ordinamento costituisce un caso a sé in virtù della combinazione di diversi fattori quali la forma di governo e la legge elettorale, non identici in tutte le realtà europee. Inoltre, è opportuno ricordare che, a seconda dell'ordinamento, il criterio per individuare il numero dei parlamentari può essere fisso (come attualmente in Italia) o mobile qualora venga stabilito in rapporto alla popolazione, a cui si aggiungono i casi in cui viene determinato solo il numero massimo o il numero minimo (come in Spagna per il Congresso dei deputati).

Ciò premesso, al fine di vagliare la fondatezza della *ratio* sottesa alla suddetta riforma, si rende necessario un breve approfondimento.

In una prospettiva comparatistica appare maggiormente congruo, ai fini del presente lavoro, effettuare dei rilievi dal punto di vista della Camera Bassa, trattandosi in tutti i casi di assemblee ad elezione diretta. Ciò in quanto l'ordinamento italiano costituisce *un unicum* nel panorama europeo per il tradizionale bicameralismo perfetto. Basti considerare che dei 27 stati membri dell'Unione Europea solo 12 (inclusa l'Italia) si caratterizzano per un Parlamento bicamerale e che tra questi ultimi solo in 4 (oltre l'Italia) i membri della Camera Alta sono eletti direttamente dal popolo⁴¹⁰. A ciò si aggiunga il fatto che, anche

⁴¹⁰ Nello specifico si fa riferimento alla Polonia, alla Repubblica Ceca, alla Romania e alla Spagna.

laddove esista una Camera Alta, questa non rappresenta istanze identiche a quelle rappresentate dal Senato italiano.

Pertanto, è bene porre l'attenzione sul rapporto percentuale tra numero di abitanti e numero di deputati eletti, come rappresentato dalla seguente tabella⁴¹¹ che mostra, in ordine crescente il numero di abitanti per deputato e specularmente in ordine decrescente il numero di deputati ogni 100.000 abitanti⁴¹². L'Italia è ivi posizionata due volte al fine di verificare la posizione da essa assunta prima e dopo la riforma sul numero dei parlamentari.

Stato	Numero deputati	Popolazione	Numero abitanti per deputato	Numero deputati per 100mila abitanti
Malta	68	475.701	6.996	14,3
Lussemburgo	60	602.005	10.033	10,0
Cipro	80	864,236	10.803	9,3
Estonia	101	1.319.133	13.061	7,7
Lettonia	100	1.934.379	19.344	5,2
Lituania	141	2.808.901	19.921	5,0
Slovenia	90	2.066.880	22.965	4,4
Croazia	151	4.105.493	27.189	3,7
Finlandia	200	5.513.130	27.566	3,6
Svezia	349	10.120.242	28.998	3,4
Bulgaria	240	7.050.034	29.375	3,4
Irlanda	158	4.838.259	30.622	3,3
Danimarca	179	5.781.190	32.297	3,1
Grecia	300	10.738.868	35.796	2,8
Slovacchia	150	5.443.120	36.287	2,8
Portogallo	230	10.291.027	44.744	2,2

⁴¹¹ COLASANTE P., *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, in *Federalismi*, n. 12/2020, p.58.

⁴¹² I dati ufficiali che saranno proposti sono risalenti ad ottobre 2018 e tratti da: Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, Dossier 29 luglio 2019, *Riduzione del numero dei parlamentari*, A.C. 1585-B, pp. 25-33.

Austria	183	8.822.267	48.209	2,1
Ungheria	199	9.778.371	49.138	2,0
Rep. Ceca	200	10.610.055	53.050	1,9
Romania	329	19.523.621	59.342	1,7
Belgio	150	11.413.058	76.087	1,3
Polonia	460	37.976.687	82.558	1,2
Italia (oggi)	630	60.483.973	96.006	1,0
Regno Unito	650	66.238.007	101.905	1,0
Paesi Bassi	150	17.118.084	114.121	0,9
Francia	577	67.221.943	116.503	0,9
Germania	709	82.850.000	116.855	0,9
Spagna	350	46.659.302	133.312	0,8
Italia*	400	60.483.973	151.210	0,7

Osservando il grafico, risulta di palmare evidenza come il rapporto percentuale tra numero di abitanti e numero di deputati eletti sia molto più alto in altri paesi europei che in Italia.

Ante riforma nel nostro Paese veniva eletto 1 deputato ogni 100.000 abitanti e il Parlamento si collocava alla sestultima posizione nella classifica dei paesi europei per rapporto tra abitanti e deputati, diventando addirittura ultima post riforma, con un rapporto percentuale dello 0,7%.

Va da sé che non tutti i Paesi presi in considerazione siano davvero significativi per il caso italiano, in quanto è naturale che gli Stati con una popolazione modesta - convenzionalmente ci si riferisce a quelli che hanno meno di 10 milioni di abitanti - abbiano un quoziente di rappresentatività più elevato, dal momento che una minima massa critica di deputati è necessaria per proiettare in Parlamento le diverse sensibilità politiche e che tale minimo risulta essere proporzionalmente significativo quando la popolazione non è elevata⁴¹³.

⁴¹³ Nello stesso senso, ALGOSTINO A., *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/ 2012, p. 4: “guardando velocemente agli altri Paesi dell’Unione europea, si può rilevare come la

Tuttavia, pur con questa precisazione, l'Italia non risultava dotata di una Camera bassa eccessivamente pletorica in confronto a quella degli altri Paesi dotati di una popolazione medio-elevata.

E tale dato statistico permette di destituire di ogni fondamento l'assunto secondo cui l'Italia era connotata da un'anomalia a causa di un eccessivo numero di componenti delle Camere, uno degli argomenti spesi in favore della riforma.

Fermo restando quanto sostenuto poc'anzi, se ci volessimo spingere a formulare rilievi circa la comparazione tra le Camere Alte europee, sarebbe possibile notare che nemmeno il Senato italiano risultava sovrabbondante nella sua composizione, come risulta dalla seguente tabella⁴¹⁴, compilata secondo i medesimi criteri della precedente.

Stato	Numero Parlamentari	Popolazione	Numero abitanti per parlamentari	Numero parlamentari per 100mila abitanti
Slovenia	40	2.066.880	51.672	1,9
Irlanda	60	4.838.259	80.638	1,2
Regno Unito	791	66.238.007	83.634	1,2
Rep. Ceca	81	10.610.055	130.988	0,8
Romania	136	19.523.621	143.556	0,7
Austria	61	8.822.267	144.627	0,7
Spagna	266	46.659.302	175.411	0,6
Belgio	61	11.413.058	190.218	0,5
Italia (oggi)	315	60.483.973	192.013	0,5
Francia	348	67.221.943	190.218	0,5

percentuale più alta di parlamentari rispetto alla popolazione –intorno o superiore a 10 ogni 100.0000 abitanti -sia appannaggio dei Paesi con popolazione più ridotta (Malta, Cipro e Lussemburgo), il che denota come probabilmente si ritiene che i rappresentanti non possano mai comunque scendere sotto un certo numero senza vulnerare l'idea stessa di rappresentanza (si tratta già così di parlamenti molto piccoli, dai 60 agli 80 componenti)”

⁴¹⁴ COLASANTE P., *op. cit.*, 2020, p.59.

Paesi Bassi	75	17.118.084	228.241	0,4
Italia*	200	60.483.973	302.420	0,3
Polonia	100	37.976.687	379.767	0,3
Germania	69	82.850.000	1.200.725	0,1

Anche il confronto con le camere alte degli Stati presi in considerazione non depone nel senso che il Senato italiano presentava numeri sproporzionati o irragionevoli, tali da rendere necessaria e prioritaria la revisione al ribasso del numero dei membri. Pertanto, se esaminati singolarmente, i due rami parlamentari non corrispondono a quel sovradimensionamento che è stato alla base della revisione costituzionale.

Ove si dovesse invece considerare il numero dei parlamentari complessivamente, il dato rischierebbe di essere contraddittorio e non significativo. Non tenere conto del rapporto con la popolazione infatti renderebbe il dato numerico parziale e non rilevante, poiché non sarebbe in grado di comunicare il grado di rappresentatività del Parlamento e non considererebbe l'elevato numero di parlamentari in ragione di un sistema bicamerale in cui le due Camere hanno le medesime prerogative, compiti e funzioni, ed in cui pertanto, è opportuno che anche il Senato abbia un minimo livello di rappresentatività. Proprio questo secondo punto appare cruciale in quanto riflette ancora una volta il carattere parziale della riforma che si limita ad incidere sul dato formale numerico senza incidere con più profondità sul dato funzionale mediante una differenziazione tra le due Camere.

Da tali rilievi può trarsi la conclusione che la visuale assunta dai promotori di un taglio siffatto è stata parziale e non ha lasciato spazio ad argomentazioni che non fossero quelle deboli della riduzione dei costi o dello snellimento dei lavori in seno alle due assemblee rappresentative.

Quest'ottica limitata non ha permesso di prendere contezza di tutti gli aspetti sui quali la riduzione del numero dei parlamentari sarebbe andata ad impattare, partendo dal contenuto dei Regolamenti parlamentari fino ad arrivare alle varie funzioni del Parlamento in seduta comune.

La riforma, senza intervenire con correttivi *ad hoc*, va invece a smussare degli equilibri istituzionali fondamentali. Appare allora necessario a questo punto illustrare i campi sui quali il taglio dei parlamentari riverbera i propri effetti; campi che necessiterebbero di un urgente adeguamento onde scongiurare il caos sistemico.

7. *Un'occasione da non perdere: le riforme «conseguenziali» alla legge cost. 1/2020*

L'entrata in vigore della legge cost. 1/2020, potrebbe, o, per meglio dire, dovrebbe accompagnarsi a un organico percorso riformatore, per non produrre effetti sistemici negativi.

Tale percorso dovrebbe riguardare innanzitutto i regolamenti parlamentari, dei quali è fortemente auspicabile una revisione organica e non limitata a una serie di interventi «chirurgici», comprensiva quindi anche di un coinvolgimento più intenso delle autonomie territoriali nei processi decisionali parlamentari.

È poi necessaria una nuova riforma elettorale, posto che, soprattutto con riferimento al Senato, la riduzione del numero dei seggi porterà a un innalzamento delle soglie di sbarramento implicite in particolare nelle Regioni meno popolate e a evidenti distorsioni nella «geografia elettorale», con particolare riferimento all'ampliamento della dimensione dei collegi uninominali e alla loro diseguale consistenza demografica nelle diverse Regioni.

A completamento del percorso riformatore appaiono necessarie anche tre microriforme costituzionali, che riguardano in particolare l'equiparazione dell'età per l'esercizio dell'elettorato attivo, l'abolizione della base regionale per l'elezione del Senato e la riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica⁴¹⁵.

Questi i correttivi di accompagnamento alla riforma del taglio dei parlamentari necessari per bilanciare e riorganizzare gli equilibri interni al Parlamento così da

⁴¹⁵ Queste ultime due innovazioni sono contenute nella proposta di legge costituzionale Fornaro ed altri n. 2238, presentata alla Camera il 6 novembre 2019, meno di un mese dopo l'approvazione parlamentare della riduzione del numero dei parlamentari.

evitare che il percorso riformatore unitariamente considerato rimanga sospeso a metà. Se tuttavia si pensava che tale percorso riformatore potesse essere portato a termine in tempi brevi, non ha invero ancora visto la luce.

La caduta del governo Conte II, la formazione del governo Draghi e il bisogno di dare priorità ad altre misure come la legge di bilancio e la discussione sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nonché lo scoppiare della guerra in Ucraina sono tutti fattori che hanno contribuito a far spegnere i riflettori della discussione pubblica su tali correttivi. Il tema delle riforme istituzionali è così uscito dalla discussione pubblica e dall'agenda del Parlamento. Nessuno dei correttivi proposti è stato infatti portato a termine, ad eccezione della l. cost. n. 1/2021 che, come vedremo, ha modificato l'art. 58 Cost., allineando l'elettorato attivo dei due rami del Parlamento mediante l'introduzione del diritto di voto al raggiungimento del diciottesimo anno di età per l'elezione dei senatori.

Giova allora vedere più nel dettaglio l'*ubi consistam* di tali interventi e l'iter di approvazione dei vari provvedimenti.

8. La necessaria rivisitazione dei regolamenti parlamentari.

Tra i vari ambiti coinvolti dalla riduzione del numero dei parlamentari viene in rilievo l'intervento correttivo sui regolamenti parlamentari, sacri contenitori delle regole organizzative interne a ciascuna Camera. Il necessario coordinamento tra la riduzione del numero dei parlamentari e i regolamenti di Camera e Senato muove dalla necessità di adeguare la nuova consistenza numerica dei due rami a tutte le procedure, attività e quorum necessari all'ordinato funzionamento degli organi parlamentari. I nuovi numeri innescano infatti una serie di effetti a catena sulla formazione dei gruppi parlamentari, sulla tutela delle minoranze linguistiche⁴¹⁶, sulla composizione e il numero delle commissioni permanenti e sui quorum delle votazioni.

⁴¹⁶ Cfr. Documento di maggioranza sulle riforme costituzionali reperibile su: <https://stefanoceccanti.it/il-documento-di-maggioranza-sulle-riformecostituzionali/> ove si legge che l'aspirazione è quella di riformare i regolamenti ed adeguarli al nuovo numero di Deputati e Senatori in modo da garantire «in entrambi i rami del Parlamento alle minoranze linguistiche di potere costituire gruppi o componenti autonome».

È dunque imprescindibile, al fine di garantire la funzionalità della riforma de qua⁴¹⁷, una rivisitazione profonda sul piano regolamentare pur non essendo «un tema costituzionale in senso stretto⁴¹⁸». È molto arduo infatti immaginare una riforma che recida il numero di deputati e senatori senza considerare gli effetti di quest'ultima sull'organizzazione delle camere. Un atteggiamento di questo genere, cioè parziale, rischierebbe di non cogliere a pieno la logica di movimento e le conseguenze che le scelte del legislatore costituzionale determineranno nella struttura del Parlamento e con esso sulla dinamica della forma di governo parlamentare italiana⁴¹⁹.

Una riforma, quella regolamentare, che ci si auspicava potesse condurre verso una maggiore armonia tra le due Camere così da valorizzare al massimo il ruolo del Parlamento e limitare sensibilmente il ricorso alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia. Nelle intenzioni dichiarate è emersa infatti la necessità di non limitarsi al mero “aggiustamento” dei quorum, ma di procedere ad una revisione più ampia che investisse in generale l'organizzazione dei lavori in seno alle due assemblee. Detto altrimenti, una revisione omogenea e coordinata tra i regolamenti di Camera e Senato, ma che ha invero visto le rispettive Giunte per il regolamento procedere separatamente, in un lento processo carsico e in una maniera che a volte è parsa distratta, minimalista e opaca, nonostante ricorrenti promesse di tempestività e completezza, con un iter che si è solo recentemente concluso al Senato⁴²⁰ con l'approvazione delle modifiche relative al proprio regolamento è che è ancora in corso di svolgimento alla Camera, che ha istruito

⁴¹⁷ CONTI G. L., *op. cit.*, 2018, p.4.

⁴¹⁸ ONIDA V., Audizione, in Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C.1585 approvata dal Senato, e C. 1172 D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta di legge C. 1616, approvata dal senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari, Resoconto stenografico, 21 marzo 2019, p.5.

⁴¹⁹ CLEMENTI F., *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more» in Osservatorio sulle fonti, n. 2/ 2019, p. 25.*

⁴²⁰ La “Riforma del regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari” è stata deliberata nella seduta del 27 luglio 2022 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 182 del 5 agosto 2022.

la discussione nella Giunta per il regolamento, ma non ha ancora iniziato il dibattito in Aula.

Con riferimento alle singole sezioni regolamentari che hanno richiesto un intervento, senza voler ripercorrere integralmente il significato delle modifiche proposte – prevalentemente di natura tecnica - una disciplina sensibilmente coinvolta dalla riduzione del numero dei parlamentari è senza dubbio quella dei gruppi parlamentari, specialmente in relazione all'avvertita necessità di introdurre alcuni accorgimenti per scoraggiare la pratica dei cambi di gruppo.

A tal proposito, la più rilevante novità prevista dal regolamento del Senato è l'istituzione dello *status* di senatore non iscritto a nessun gruppo parlamentare⁴²¹ per coloro i quali si dimettano o siano espulsi da quello di appartenenza e non aderiscano ad altro già costituito o ad una componente del gruppo Misto. La modifica della previsione in base alla quale tutti i senatori dovevano appartenere a un Gruppo Parlamentare è volta, nell'intenzione del legislatore, a contenere la costituzione di nuovi gruppi parlamentari (e di componenti del gruppo misto) che non hanno alcuna corrispondenza con partiti o movimenti che si sono presentati con lo stesso contrassegno alle precedenti elezioni.⁴²² Ulteriori novità della disciplina dei gruppi parlamentari riguardano poi la riduzione del numero minimo di parlamentari necessari per la costituzione di un gruppo parlamentare da 10 a 7, tenendo conto dell'incidenza numerica su determinati procedimenti che rappresentano snodi fondamentali per gli equilibri politici ed istituzionali; il decadimento del senatore in caso di cambio di gruppo, da componente del consiglio di presidenza, della giunta per il regolamento e della giunta per le elezioni e le immunità parlamentari e disincentivi economici in caso di cambio di

⁴²¹ Prima della riforma del regolamento del Senato, chi lasciava il proprio Gruppo e non passava ad un altro, per sua volontà o perché non accettato da nessuno, entrava a far parte del Gruppo Misto. L'istituto dei senatori non iscritti ad alcun Gruppo costituiva solo una prassi in uso all'interno del Parlamento europeo e che in Italia era fino ad ora consentita ai senatori a vita.

⁴²² Unica deroga ammessa per la costituzione di nuovi Gruppi, ma con almeno 9 senatori, è consentita per formazioni che nel corso della legislatura si sono presentate alle elezioni politiche o del Parlamento europeo con il medesimo simbolo e conseguendo eletti.

gruppo a seguito di dimissioni o espulsione del senatore da quello di appartenenza.⁴²³

Più limitate invece le innovazioni prospettate alla camera: non è innanzitutto prevista l'introduzione della figura del deputato non iscritto a gruppi parlamentari né sono previsti disincentivi di natura economica per limitare la mobilità dei parlamentari; si prospetta invece il decadimento di vicepresidenti e segretari dell'ufficio di presidenza che decidono di cambiare appartenenza e anche in questo caso si prevede un abbassamento della soglia minima per la costituzione di un gruppo autonomo da 20 a 14 aderenti.

Questi gli accorgimenti volti a disincentivare, ma non a vietare, la mobilità parlamentare⁴²⁴. Ma al fine di assicurare il corretto funzionamento delle camere e degli organi che le compongono, la revisione dei regolamenti coinvolge anche le Commissioni permanenti all'interno di ciascuna camera.

Proprio le commissioni permanenti rappresentano, forse, l'aspetto organizzativo su cui si è maggiormente avvertita l'esigenza di una riforma dei regolamenti parlamentari, incredibilmente rimasti invariati nella sostanza dal 1987 alla Camera e dal 1988 al Senato (salvo limitate innovazioni, incentrate quasi tutte sulle caratteristiche delle Commissioni politiche dell'Unione europea). Una stasi che ha dunque ignorato le conseguenze sistemiche della riforma dei Ministeri di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999 e della pressoché completa riscrittura del Titolo V Cost. avvenuta tra il 1999 e il 2001: interventi di tipo organico che avrebbero richiesto, all'evidenza, un ripensamento complessivo delle attribuzioni materiali delle commissioni e del sistema stesso delle commissioni permanenti⁴²⁵.

⁴²³ L'art. 7 della deliberazione approvata dalla Giunta per il regolamento del Senato e dall'Assemblea introduce una disposizione finale con il dichiarato obiettivo di "disincentivare i trasferimenti ad altro Gruppo parlamentare" stabilendo che per ciascun senatore che cessa di far parte di un Gruppo, a quel gruppo sia ridotto del 50% il contributo proporzionale che viene riattribuito solo nella misura del 30% al gruppo di destinazione, maturando così un risparmio di spesa da destinare al bilancio del Senato.

⁴²⁴ Emblematica l'immagine evocata dal senatore Augussori nella seduta del 27 luglio 2022, che definisce coloro che, una volta eletti, trasbordano da un Gruppo all'altro "naufraghi in continua ricerca dell'approdo su un'isola felice".

⁴²⁵ MIDIRI M., *Le competenze delle Commissioni permanenti alla luce della riforma dei Ministeri e della revisione del Titolo V della Costituzione*, in GIANFRANCESCO E., LUPO N. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, 2007, pp. 123-140; ZUDDAS P., *Una tavola rotonda a Pisa sulle commissioni parlamentari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, pp. 299-302.

La riduzione dei parlamentari rende dunque ancora più ineludibile la diminuzione e l'accorpamento delle commissioni permanenti.

È dunque giunta l'ora per la ridefinizione del numero e delle competenze delle Commissioni permanenti al Senato, in considerazione del fatto che la riduzione di un terzo dei componenti del Senato renderebbe poco funzionale la conservazione di quattordici Commissioni in composizione eccessivamente ridotta⁴²⁶. In base ai criteri dell'affinità di materia e dei carichi di lavoro, vengono così accorpate le Commissioni Affari esteri e Difesa, le Commissioni Ambiente e lavori pubblici, le Commissioni Industria e Agricoltura, le Commissioni Lavoro e Sanità.⁴²⁷

Ma non solo, per quanto concerne la composizione delle Commissioni permanenti si prevede anche che ciascun gruppo parlamentare designi 1 rappresentante ogni 10 iscritti – e non più 1 rappresentante ogni 14 iscritti - mentre per i senatori non iscritti sarà il Presidente del Senato a procedere all'assegnazione nel rispetto del rapporto maggioranza e opposizione.

Con riferimento poi all'*iter* legislativo, la riduzione dei parlamentari rende senz'altro necessario l'innalzamento delle soglie numeriche per l'attivazione di fondamentali prerogative riconosciute dal diritto parlamentare ed espresse in termini assoluti o frazionari, onde evitare l'esito paradossale per cui siffatte funzioni possano essere innescate da un numero irrisorio di parlamentari.

⁴²⁶ Così il senatore Augussori nella seduta del 27 luglio 2022: “*Si è optato per la riduzione del loro numero a dieci, perché l'attuale configurazione a quattordici avrebbe portato a una composizione scarna e problematica di ciascuna di esse*”. Prima della riforma le commissioni permanenti al Senato erano: 1^a-Affari Costituzionali, affari della Presidenza del consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione; 2^a-Giustizia; 3^a-Affari esteri, emigrazione; 4^a-Difesa; 5^aProgrammazione economica; 6^a-Finanze e tesoro; 7^a-Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport; 8^a-Lavori pubblici, comunicazioni; 9^a-Agricoltura e produzione agroalimentare; 10^a-Industria, commercio, turismo; 11^aLavoro pubblico e privato, previdenza sociale; 12^a-Igiene e sanità; 13^a-Territorio, ambiente, beni ambientali; 14^a-Politiche dell'Unione Europea.

⁴²⁷ Nessuna riduzione numerica delle Commissioni permanenti è invece prevista dal testo base di riforma del regolamento in discussione alla Camera. Le commissioni permanenti alla Camera rimangono quindi invariate e sono: I- Affari Costituzionali, della Presidenza del consiglio e interni; II- Giustizia, III-Affari esteri e comunitari; IV-Difesa; V-Bilancio, tesoro e programmazione; VI-Finanze; VII-Cultura, scienza e istruzione; VIII-Ambiente, territorio e lavori pubblici; IX-Trasporti, poste e telecomunicazioni; X-Attività produttive, commercio e turismo; XI-Lavoro pubblico e privato; XII-Affari sociali; XIII-Agricoltura; XIV-Politiche dell'Unione Europea.

Il nuovo Regolamento del Senato interviene quindi a semplificare e razionalizzare i lavori per renderne fattibile l'operatività anche con 1/3 di rappresentanti in meno. Si prevede così che sia possibile la concomitanza dei lavori – fino ad oggi non prevista – tra Commissioni e Assemblea purché non siano previste votazioni, che i presidenti delle Commissioni possano coordinarsi nelle convocazioni per evitare sovrapposizioni, che la 1° e la 5° Commissione esprimano parere solo sugli emendamenti approvati e che i testi predisposti in sede di commissione redigente vadano in Aula per l'approvazione con solo le dichiarazioni di voto finali. Si prevede poi una sorta di “voto a data certa”, disponendo che la conferenza dei Presidenti dei Gruppi possa fissare il termine decorso il quale i disegni di legge siano posti in votazione nel testo presentato al Senato o approvato dalla Commissione, ad esclusione dei disegni di legge costituzionale, in materia elettorale, delegazione legislativa, autorizzazione e ratifica di trattati internazionali, bilancio, amnistia e indulto.

Di non meno importanza è l'introduzione di un nuovo organo, il Comitato per la legislazione, già previsto dal regolamento della Camera dei Deputati, composto da 8 senatori scelti dal Presidente del Senato in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e dell'opposizione, con il compito di esprimere pareri sui disegni di legge in discussione in Assemblea o nelle Commissioni in sede deliberante, entro 5 giorni dalla trasmissione del testo, prevedendo che partecipi all'esame del testo in questione il relatore del d.d.l. e un rappresentante del Governo⁴²⁸.

Meritevole di particolare considerazione è infine la previsione in merito alla partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province Autonome e degli enti locali ai lavori della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in

⁴²⁸ Compito del Comitato è esprimere pareri a cui la Commissione deliberante deve conformarsi o il testo è trasmesso all'Assemblea in merito alla valutazione di impatto, l'omogeneità e l'efficacia per il riordinamento della legislazione, nonché pareri sulle leggi di conversione dei decreti legge con la facoltà di proporre la soppressione delle disposizioni non conformi ai requisiti di specificità, omogeneità e limiti di contenuto richiesti.

relazione a specifici provvedimenti sui quali hanno facoltà di formulare osservazioni e proposte. Una disposizione che si potrebbe ritenere dare una parziale e tardiva applicazione all'art.11 della legge costituzionale n. 3/2001 che prevedeva quella sede come luogo di collaborazione istituzionale tra i differenti livelli di governo mediante la partecipazione dei rappresentanti di Regioni e Autonomie, ma che non appare sufficiente a tale scopo in ragione del fatto che siffatta partecipazione non assume carattere vincolante.

Ebbene, tali misure, in parte inevitabili dopo l'avvenuta riduzione del numero dei componenti del Parlamento e in parte operate sulla scia di quanto avvenuto nel corso della XVIII legislatura, segnata da un numero considerevole di trasferimenti di parlamentari tra gruppi differenti e creazione di nuovi, sembrano segnare un ulteriore indebolimento dell'istituzione parlamentare. La produzione legislativa rischia infatti di essere ulteriormente compressa nei tempi e nel dibattito, con un improprio protagonismo che sarà attribuito agli uffici legislativi e amministrativi e una delega di fatto alle commissioni – ridotte di numero e nel numero di senatori – a scapito del confronto parlamentare. Le disposizioni volte a limitare la nascita di nuovi gruppi e competenze potrebbero infatti penalizzare ulteriormente la rappresentatività e il pluralismo degli organi, limitando l'agibilità delle minoranze, già compressa dalla riduzione stessa dei parlamentari. Non si può peraltro non volgere lo sguardo anche ad altri fenomeni che hanno ridotto gli spazi e i tempi dedicati al procedimento legislativo: la questione di fiducia c.d. tecnica o la ghigliottina, il ricorso al decreto-legge in mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza, gli emendamenti premissivi o il c.d. monocameralismo alternato, i maxiemendamenti, continuamente riformulati e riadattati alle variabili necessità politiche⁴²⁹. In gran parte di questi casi, secondo

⁴²⁹ Come emerge dal Rapporto sulla legislazione 2021, si tratta di prassi fortemente stigmatizzate, anche dal sistema dei controlli interni al procedimento legislativo (Comitato per la legislazione). Sul punto si veda PISTORIO G., *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, 2018 e, con riferimento anche al controllo parlamentare, al nodo della riforma dei regolamenti parlamentari ed al ricorso a maxi-emendamenti e questione di fiducia nella sessione di bilancio CAVINO M., *Le prospettive del controllo parlamentare nel dibattito sulla riforma dei regolamenti delle Camere*, in *Il Filangieri*, 2021, pp. 193 ss..

autorevole dottrina⁴³⁰, si possono anche ipotizzare violazioni della Costituzione, che danno luogo ad una vera e propria costituzione parallela, alterando il potere di iniziativa/emendamento dei singoli parlamentari, l'obbligo di esame in sede referente, l'obbligo di approvazione articolo per articolo, nonché l'obbligo del bicameralismo legislativo, modificando tacitamente, nel suo complesso, il principio della discussione parlamentare.

Non la legalità, bensì il regime dell'eccezione sembra allora dominare il procedimento legislativo, soprattutto nei tempi della pandemia ove tali fenomeni hanno subito un'accelerazione al punto da assistere ad una vera e propria fuga dalla legge e perfino in una lunga prima fase dal decreto-legge, nel contesto dei rapporti con il Governo e ad un procedimento legislativo, sempre più monocamerale alternato. Il che postula una riflessione sugli spazi del Parlamento e sui lavori a distanza (la cui indispensabilità, almeno in caso di pandemia, è in parte scalfita dai maggiori spazi a disposizione ma esige comunque una riflessione per i progressi della digitalizzazione). Ma vi è di più ove si consideri come le riforme e gli interventi previsti nell'ambito del PNRR mettano fortemente in gioco il procedimento legislativo e una sua auspicabile rivisitazione⁴³¹.

8.1 Procedimento legislativo e PNRR. Di alcune modifiche necessarie perché le novità possano essere affrontate con un margine di sicurezza.

In un'epoca intensamente assorbita dalle problematiche conseguenti alla crisi pandemica e al suo superamento, facilitato dai finanziamenti europei nell'ambito

⁴³⁰ Così MANETTI M., *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2021, p. 531.

⁴³¹ L'opportunità e per molti versi la necessità di una revisione complessiva delle regole del procedimento legislativo (con particolare riferimento ai procedimenti speciali), non tanto e non solo in chiave di razionalizzazione normativa (a prescindere dal fatto che si tratti di una revisione parziale o totale) quanto nel quadro di un nuovo patto tra i gruppi che, prendendo atto della difficoltà di nuove riforme costituzionali, miri a ridefinire il ruolo del Parlamento (e del governo in Parlamento) nell'attuale contesto costituzionale è avanzata con forza da LASORELLA G., *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione*, in *Quad. cost.*, n. 3/2021, pp. 551 ss.

del Recovery Fund, l'aggiornamento dei regolamenti parlamentari e delle leggi che con essi fanno sistema dovrebbe coinvolgere almeno quattro profili: un ripensamento del sistema delle Commissioni bicamerali contestuale al nuovo assetto delle Commissioni permanenti delle due camere, onde rimodularne le competenze, riducendone il numero (come ormai previsto dal nuovo regolamento approvato al Senato) e rendendole speculari tra loro; la previsione di tempi certi per la loro attività e distinti rispetto a quelli delle Assemblee; una omologazione delle norme sul procedimento legislativo; la valutazione delle politiche pubbliche. Trattasi di questioni che – è bene ribadirlo – dovrebbero essere oggetto di una riflessione congiunta tra le due Camere, in base ad un metodo già adottato nel passato, mediante lo svolgimento di un'istruttoria comune al fine di realizzare riforme regolamentari ben coordinate.

Ma la più ardua prospettiva è legata al ripensamento del procedimento legislativo, in particolar modo per quanto concerne le modalità dell'istruttoria legislativa e i suoi tempi, tanto più necessario in questi ultimi anni contrassegnati dall'emergenza pandemica, che ha portato con sé la definitiva affermazione del monocameralismo alternato, un'ulteriore esplosione della decretazione d'urgenza, una persistente fuga dagli strumenti normativi e una compressione strutturale della sessione di bilancio⁴³².

Nell'ambito di tale ripensamento dovrebbe trovare spazio l'analisi dell'apporto parlamentare nel procedimento legislativo, che si concretizza tendenzialmente mediante la presentazione di emendamenti minuti e particolari, che intervengono in maniera alluvionale e spesso interstiziale rispetto alle disposizioni di riferimento. Tale tecnica emendativa guarda al particolare e prescinde dal generale, non essendo spesso possibile avere una visione d'insieme di testi multisettoriali e ipertrofici, per lo più contenuti in decreti-legge da esaminare in tempi rapidi.

⁴³² Tale compressione è dovuta ai tempi del complesso procedimento euronazionale che si è delineato negli ultimi anni e dovrebbe indurre a ripensare struttura ed istruttoria della legge di bilancio.

Ebbene, una significativa razionalizzazione del procedimento legislativo potrebbe derivare da una concentrazione dell'istruttoria sui micro-emendamenti nelle Commissioni e dall'innalzamento del livello del dibattito, da sviluppare attorno a proposte alternative di più ampio respiro, in Assemblea. Un diverso approccio ai testi in discussione tra Commissioni e Assemblee potrebbe peraltro favorire quella separatezza dei tempi di lavoro sempre perseguita e mai raggiunta. A tal proposito il PNRR, con le sue rigide scadenze temporali, postula un salto di qualità nella gestione dei tempi e nel procedimento legislativo, per effettuare il quale – data la situazione di emergenza – occorrerebbe garantire una maggiore omogeneità dei decreti legge e delle leggi di conversione e valorizzare le procedure di programmazione tra Parlamento e Governo⁴³³. Al fine di perseguire tale ultimo risultato si potrebbero applicare sistematicamente le prassi già diffuse negli ultimi anni, prima tra tutte la maggiore condivisione possibile dell'istruttoria legislativa tra le Commissioni permanenti dei due rami, quantomeno per quanto concerne l'espressione del parere sugli atti del Governo, l'attività conoscitiva e la possibilità di promuovere delle consultazioni pubbliche. Una siffatta condivisione agevolerebbe senz'altro una programmazione legislativa comune tra Governo e Parlamento, resa indispensabile - in un momento storico come questo – dalle plurime scadenze del PNRR. Conclusivamente, può dunque dirsi che il PNRR può costituire un utilissimo paradigma per la riforma dei regolamenti e della prassi che si rende necessaria per la corsa contro il tempo per i finanziamenti e per la migliore qualità della legislazione: da un maggiore interesse per la valutazione delle politiche pubbliche

⁴³³ Cfr., da ultimo, BARTOLUCCI L., *Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR*, in *Policy Brief*, 47, 2021, il quale affronta la questione con un condivisibile approccio pragmatico, richiamando il parere espresso dal Comitato per la legislazione – nella seduta del 17 novembre 2021 – sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose, ove si sottolinea che «in termini generali, si pone l'esigenza di una riflessione sull'opportunità, con riferimento al PNRR, di una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo che eviti in futuro di avvicinarsi alle scadenze previste dal PNRR con un numero significativo di provvedimenti legislativi ancora da approvare, il che rende inevitabile, come nel caso in esame, il ricorso a decreti-legge di ampie dimensioni, con possibile pregiudizio di un'adeguata istruttoria legislativa».

ad una più efficace programmazione dei lavori tra Parlamento e Governo, fino ad una qualche attenzione per la proliferazione e la struttura dei testi legislativi.

Occorrerà tuttavia attendere la conclusione dell'iter di approvazione di tali riforme per verificare se tali questioni saranno oggetto di riflessione o se invece si presterà attenzione solo al “minimo indispensabile”. Quel che è certo è che l'entrata in vigore della legge cost. 1/2020 impone una revisione organica dei regolamenti.

Ciò posto, non si può prescindere adesso dal verificare l'ulteriore impatto della riforma *de qua* sul sistema elettorale.

9. La questione elettorale: cenni sulla legge elettorale n. 165 del 2017.

Nell'ambito di tale percorso riformatore, al fine di dare un senso ed un'identità al taglio dei parlamentari, si rende altresì necessaria una riforma della legislazione elettorale onde evitare effetti abnormi sulla rappresentatività politica e territoriale. È d'uopo infatti considerare che «Il numero di Deputati e Senatori [...] ha una sua importanza intrinseca e oggettiva per il funzionamento del sistema elettorale e, naturalmente, della rappresentanza: sono, infatti, i ‘numeri’ e le tecniche di distribuzione dei seggi che su essi si fondano a consentire al meccanismo della rappresentanza di funzionare con maggior o minor efficacia e con il necessario equilibrio», cosicché «scegliere il numero di membri elettivi di un'assemblea dovrebbe quindi essere frutto non di una scelta casuale o addirittura “punitiva” nei confronti della classe politica [...] e della c.d. antipolitica; bensì di una costruzione razionale diretta a minimizzare il potenziale iato, evidenziato da Favre, tra forza intrinseca del dato puramente aritmetico e credibilità e autorevolezza delle istituzioni agli occhi degli elettori “rappresentati”»⁴³⁴.

Se così è, le oscillazioni nel numero dei membri di una Assemblea elettiva determinano «intuibili – e misurabili – riflessi sulla vita di quell'istituzione».⁴³⁵

⁴³⁴ Così CARROZZA P., *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, numero speciale, pp. 87 e 88.

⁴³⁵ DELLEDONNE G., *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, 2019, p. 128.

Ebbene, queste considerazioni della dottrina costituzionalistica costituiscono un prezioso punto di partenza per esplorare l'impatto della revisione costituzionale sulla legislazione elettorale.

Giova dunque delineare i tratti essenziali dell'attuale sistema elettorale derivante dalla l. n. 165/2017, per poi analizzare la legge n. 51/2019, la quale, in combinato disposto con la legge costituzionale sul taglio dei parlamentari, è andata ad adattare l'attuale sistema elettorale al numero di deputati e senatori.

Ebbene, seguendo il monito della Corte Costituzionale⁴³⁶, il Parlamento con il cosiddetto "Rosatellum" ha dotato l'ordinamento di un sistema elettorale omogeneo per le due Camere: un sistema elettorale misto, che si caratterizza per l'attribuzione dei seggi in parte con il metodo proporzionale (il 61%) in collegi plurinominali e in parte con il metodo maggioritario (il 37%) in collegi uninominali. Per quanto riguarda la quota proporzionale (386 alla Camera e 193 al Senato) i seggi sono distribuiti in collegi plurinominali alle liste che hanno superato le soglie di sbarramento del 3% dei voti validi per le liste singole e del 10% per le coalizioni; soglie da raggiungere a livello nazionale per entrambe le camere. I collegi plurinominali sono iscritti in 28 circoscrizioni, coincidenti con le Regioni, tranne le più popolose, articolate in due circoscrizioni (Piemonte) o in quattro circoscrizioni (come la Lombardia). Per quanto riguarda la quota maggioritaria (231 seggi alla Camera e 116 al Senato), i seggi sono distribuiti in altrettanti collegi uninominali ove sono proclamati eletti i candidati più votati.

Ebbene, precipitato logico-giuridico di un minore numero di deputati e senatori da eleggere non può che essere l'incompatibilità con i numeri concepiti dalla citata legge. Muovendo allora dal presupposto che è necessario dotarsi di una legge elettorale in grado di far fronte in qualsiasi momento a un possibile scioglimento anticipato delle camere, il legislatore ha giocato d'anticipo. Parallelamente all'iter di approvazione della legge sul taglio dei parlamentari, il

⁴³⁶ Cfr. Corte Cost., sent. n. 35 del 2017. La Corte, dichiarando incostituzionale il cuore dell'Italicum, cioè l'istituto del ballottaggio, ha chiosato la pronuncia con un monito rivolto al legislatore elettorale: l'auspicio in una forma di governo parlamentare è quello di avere dei sistemi elettorali omogenei per le due assemblee elettive, in modo che non si ostacoli la formazione di maggioranze parlamentari omogenee.

13 maggio 2019 è stata approvata senza emendamenti la proposta di legge n. 1616 recante «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari».

9.1 La legge 27 maggio 2019 n. 51: «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»

La l. 51/2019, in ossequio alla giurisprudenza costituzionale⁴³⁷ che ha qualificato le leggi elettorali per il Parlamento nazionale come costituzionalmente necessarie, in quanto «“indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali” [...], dovendosi inoltre scongiurare l'eventualità di “paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.”» (cfr. anche, da ultimo, sent. 10/2020), ha inteso rendere possibile che il Parlamento sia in ogni momento rinnovabile. Per questo, mediante un'operazione chirurgica che neutralizza e sterilizza il Rosatellum, il citato intervento legislativo ha provveduto a sostituire al numero fisso di collegi uninominali della Camera (231) e del Senato (109) un rapporto frazionario di 3/8 del totale dei seggi da eleggere⁴³⁸, rendendo in questo modo il sistema elettorale adattabile *di default* a qualsiasi numero di parlamentari da eleggere senza scalfire minimamente l'ossatura della legge con il suo sistema misto.

Applicando tale rapporto frazionario al numero di parlamentari risultante a seguito della riforma, ne deriva che al Senato – calcolando 3/8 di 196 (sottraendo ai 200 parlamentari i 4 senatori eletti nella circoscrizione estero) - il 73,5% dei seggi, cioè 74 con l'arrotondamento, saranno ripartiti nei collegi uninominali; alla Camera – effettuando la medesima operazione sui 391 seggi (sottraendo ai 400 parlamentari 8 deputati della circoscrizione estero e 1 deputato della Valle D'Aosta) – si ottiene la cifra di 146,625 seggi, che diventano 146 per le regole di

⁴³⁷ Corte Cost. sent. n. 1 del 2014 e da ultimo anche Corte cost. sent. n. 10 del 2020.

⁴³⁸ Cfr. CLEMENTI F., *op.cit.*, 2019. Il rapporto fa sì che la quota uninominale rimanga quella attuale, cioè quella del 37%.

arrotondamento, a cui si aggiunge il seggio spettante alla Valle D'Aosta per un totale di 147 seggi⁴³⁹. Tutti i restanti seggi elettivi sono invece ripartiti nei collegi plurinominali.

La diminuzione dei seggi spettanti alle circoscrizioni determina quindi la correlativa riduzione dei parlamentari eletti nei collegi uninominali (da 232 a 147 alla Camera; da 116 a 74 al Senato), per di più con marcate differenze tra le circoscrizioni (si pensi che al Senato si passa da collegi uninominali con una popolazione di ben oltre un milione, come nel caso dell'unico collegio di Friuli-Venezia Giulia e Abruzzo ai collegi della Liguria e delle Marche che non raggiungono in media gli ottocentomila abitanti), cui discenderà l'ampliamento dei collegi uninominali, già notevolmente estesi con la l. n. 165/2017. Il che non appare lodevole dal momento che uno dei vantaggi del collegio uninominale è proprio quello di dar vita ad un legame diretto eletto-elettore, che risulta depauperato in un collegio di maggiori dimensioni maggiori. Altro punto poco condivisibile a cui abbiamo accennato è quello relativo alla diversa consistenza demografica dei collegi, specie con riferimento all'art. 48 Cost., che stabilisce il principio dell'uguaglianza del voto⁴⁴⁰. Da questo punto di vista, la legge n. 165/2017 e la l. n. 51/2019 prevedono che la popolazione di ciascun collegio uninominale si discosti dalla media dei collegi di una stessa circoscrizione di non oltre il 20% in eccesso o in difetto. Ora, questo scostamento in collegi molto più ampi appare ancora più eccessivo⁴⁴¹. Ma vi è di più. Oltre ai collegi uninominali, si abbasseranno anche i plurinominali. La riduzione a 196 dei senatori eletti nelle circoscrizioni nazionali e la perdurante assegnazione degli stessi a livello regionale determinerebbe un assetto in cui solo quattro Regioni eleggerebbero più

⁴³⁹ I dati sono presi da PACINI F., *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, 2020, p.106

⁴⁴⁰ TARLI BARBIERI G., *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, n.2/2019, p.384

⁴⁴¹ È stato osservato che tale margine risulta raddoppiato rispetto a quanto previsto dalle leggi Mattarella, mentre nel Regno Unito i collegi variano per un massimo del 5% rispetto alla media. Per di più tale previsione nulla dice circa la consistenza media dei collegi uninominali in generale, e quindi anche tra le diverse circoscrizioni.

di dieci senatori nei collegi plurinominali (come la Lombardia, che ne eleggerebbe 19), mentre, all'opposto, a parte il Trentino-Alto Adige che continuerebbe a esprimere un solo senatore, quattro Regioni eleggerebbero tre senatori, altre quattro ne eleggerebbero quattro e le altre sette oscillerebbero da un minimo di sette a un massimo di nove senatori⁴⁴². Questo assetto sconvolgerebbe in particolar modo le formazioni politiche medie o piccole, specie se non coalizzate, mentre non sorgerebbero problematiche degne di nota con riferimento alle liste maggiori.

Dal combinato disposto della l. n. 51/2019 e della l. cost. 1/2020 sembra allora derivare l'alterazione del meccanismo di rappresentanza che l'ordinamento costituzionale tutela su tutto il territorio nazionale. Il più grande difetto della legge n. 51/2019 è la scissione di due elementi inseparabili nella rappresentanza, vale a dire il numero di parlamentari stabilito nella carta costituzionale e il rapporto che tale numero esprime rispetto agli abitanti.

Si compie così l'errore di ritenere possibile svolgere semplici operazioni aritmetiche per adattare la circoscrizione al sistema elettorale, ma in realtà è la dimensione della circoscrizione che determina il rendimento di un determinato sistema elettorale,⁴⁴³ rappresentando il fattore principale da cui dipendono la rappresentanza, il rapporto tra il candidato e l'elettore e il ruolo dei partiti.

Detto altrimenti, la dimensione della circoscrizione e la sua estensione geografica concorrono in maniera decisiva alla saldatura del rapporto tra candidato e votante. A seguito della legge n. 51/2019, l'applicazione del correttivo del rapporto frazionario di 3/8 su un numero inferiore di parlamentari sembrerebbe avere ulteriori ripercussioni negative nei rapporti tra la base elettorale e l'eletto. A tal fine basti consideri che ogni parlamentare dovrà rappresentare un numero di

⁴⁴² Per i dati cfr: TARLI BARBIERI G., Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S. n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»), testo della memoria in relazione all'audizione presso la 1^a Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018, p.3.

⁴⁴³ Questo è stato rappresentato in maniera condivisibile dal Professor Gianluca Passarelli nella sua audizione presso la I Commissione affari costituzionali del Senato nel novembre 2018 Cfr. Passarelli G., Il ruolo della circoscrizione nei sistemi elettorali, Audizione Commissione Affari Istituzionali, Senato della Repubblica, 21 novembre 2018.

abitanti decisamente superiore rispetto a quelli rappresentati prima della riforma. I centri più popolati arriveranno a “fagocitare” la rappresentanza delle aree interne meno abitate che, non potendo avere rappresentanti propri, saranno destinate a perdere ogni collegamento politico.

Ma tale legge rappresentava una attuazione anticipatoria ed eventuale, che poteva dirsi pienamente operativa soltanto a seguito dell'intervento delegato del Governo volto a ridisegnare il perimetro dei collegi sia uninominali che plurinominali,⁴⁴⁴ pervenuto con d.lgs n. 177/2020 che ridefinisce i “confini” nei termini che seguono: gli uninominali, che vengono assegnati con il sistema maggioritario, sono 147 (e non più 232) alla Camera e 74 (e non più 116) al Senato mentre quelli plurinominali sono 245 (e non più 386) alla Camera e 122 (e non più 193) al Senato. A questi si aggiungono i 12 collegi riservati ai deputati e ai senatori eletti all'estero (8 alla camera e 4 al senato).

Viene così assicurata l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari, adeguando sostanzialmente l'algoritmo del sistema elettorale al nuovo riparto derivante dal rinnovato assetto costituzionale.

Cercando di trarre delle conclusioni in materia è sicuramente da apprezzare l'intento del legislatore di voler dotare l'ordinamento di una legge elettorale funzionante, onde evitare il rischio di paralisi dell'istituzione parlamentare. Non si può prescindere dal considerare infatti che le leggi elettorali ricadono in quella categoria di leggi create dalla Corte costituzionale⁴⁴⁵ “costituzionalmente

⁴⁴⁴ La legge n. 51/2019 recava infatti una delega al Governo per la determinazione dei collegi – uninominali e plurinominali – da esercitarsi entro 60 giorni qualora, entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, fosse intervenuta la promulgazione di una legge costituzionale modificativa del numero dei parlamentari, come è avvenuto con la legge costituzionale 1/2020.

⁴⁴⁵ Viene creata questa categoria di leggi con la sentenza n. 47/1991, confermata anche in una successiva pronuncia (sent. n. 1/2014) nella quale la Corte ritiene le leggi elettorali «indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali [...], dovendosi inoltre scongiurare l'eventualità di paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art 88 Cost.»

necessarie”, la cui presenza non può venire meno nel nostro ordinamento, neanche temporaneamente⁴⁴⁶.

Sebbene nelle riflessioni di giuristi e politologi emerga chiaramente la necessità di un sistema elettorale stabile nel tempo,⁴⁴⁷ diverse sono però le critiche mosse nei confronti del Rosatellum che hanno spinto i politici a chiedere una rivisitazione della legislazione elettorale⁴⁴⁸ che sia in grado anche di superare gli effetti poco condivisibili sortiti con la l. 51/2019, ma allo stato attuale non si è ancora raggiunto un accordo politico, complice anche l'emergenza sanitaria che ha bloccato i lavori parlamentari e da ultimo l'inaspettata caduta del governo Draghi avvenuta pochi giorni fa rispetto a quando si mette mano a questo scritto e la conseguente crisi di governo. Rimane quindi il Rosatellum, con cui si voterà il 25 settembre, ma rimane il fatto che un nuovo sistema elettorale costituisce contrappeso fondamentale per imprimere un carattere alla riforma sul taglio dei parlamentari.

10. La riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica.

La scelta di ridurre il numero dei parlamentari non può non esplicitare i propri effetti anche sulle funzioni prettamente “elettorali” attribuite dalla Costituzione al Parlamento in seduta comune⁴⁴⁹. Appare dunque opportuno volgere lo sguardo

⁴⁴⁶ TANTULLI I., *La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 5/2021, p. 149.

⁴⁴⁷ DELLEDONNE G., *op. cit.*, 2019, p. 14.

⁴⁴⁸ In data 9 gennaio 2020 viene presentato il d.d.l A.C n. 2329 del 9 gennaio 2020 a firma dell'On. Brescia, Presidente della Commissione affari costituzionali presso la Camera, il cd. Brescellum. Il progetto A.C 2329 è denominato: «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali», è stato assegnato alla commissione affari costituzionali della Camera il 13 gennaio 2020 ed il giorno dopo è iniziato l'iter in sede referente. Delineando le caratteristiche essenziali del modello, la proposta di legge all'esame della Commissione fa proprio un sistema proporzionale, corretto da una soglia di sbarramento fissata al 5% a livello nazionale e un limitato “diritto di tribuna” in favore delle liste che soddisfino alcuni requisiti. Per un approfondimento cfr. TARLI BARBIERI G., *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 227 ss.

⁴⁴⁹ In tale sede il Parlamento in seduta comune figura come collegio elettorale imperfetto, cioè non abilitato a deliberare su questioni estranee all'oggetto per il quale è stato convocato, quindi non può fissare un ordine del giorno in maniera autonoma.

a come il taglio dei parlamentari possa condizionare l'elezione del Capo dello Stato.

Come è noto, l'art 83 Cost. stabilisce che il Capo dello Stato viene eletto dal Parlamento in seduta comune a cui si aggiungono tre delegati per ogni Regione eletti dai Consigli regionali (uno solo per la Valle D'Aosta) "in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze". Trattasi dunque di un'elezione indiretta all'interno di un collegio misto, giacchè ai parlamentari in seduta comune si affiancano i delegati regionali. Obiettivo di tale modalità di elezione è la designazione di un Capo dello Stato che sia in grado di rappresentare l'unità nazionale in una logica *super partes* così da non esprimere alcun indirizzo politico. E la presenza dei delegati regionali risponde proprio all'esigenza di allargare il più possibile la base elettorale del Presidente, raggiungendo un'ampia convergenza mediante la combinazione della rappresentanza politica e della rappresentanza istituzionale delle Regioni. La presenza di questo dualismo politico ed istituzionale costituisce una soluzione di compromesso che contribuisce a rafforzare mediante l'ampliamento della densità rappresentativa la legittimazione del Presidente della Repubblica, organo di garanzia costituzionale, la cui natura è stata definita «la più enigmatica e sfuggente fra le cariche previste in Costituzione⁴⁵⁰».

Tuttavia, vi è da dire che in realtà i delegati regionali sembrano assolvere ad un ruolo meramente simbolico⁴⁵¹, in quanto a livello numerico non hanno un impatto decisivo, ma consentono semplicemente alle autonomie territoriali di "partecipare" all'elezione del Presidente, il quale - a conferma del ruolo meramente simbolico - giurerà di fronte al Parlamento in seduta comune, con l'esclusione dei delegati regionali.

Il peso dei delegati regionali nell'elezione del Capo dello Stato è infatti debole e marginale. Segnatamente, prima della riforma sul taglio del numero dei

⁴⁵⁰ Così PALADIN L., voce Presidente della Repubblica, in *Enc. dir.*, XXXV, 1986, p. 5.

⁴⁵¹ Cfr VIVALDI E. *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, 2020, p.93.

parlamentari, il collegio elettorale era composto da circa 1008 membri (considerando 630 deputati, 315 senatori elettivi, eventuali senatori a vita, ex Capi di Stato e 58 delegati regionali). Evidente in questa stima complessiva come il peso di 58 voti fosse veramente irrisorio, aggirandosi intorno al 5,7%⁴⁵².

Risulta di palmare evidenza allora come la riduzione del numero di deputati e senatori, ove non supportata da una riforma di contorno circa il numero dei rappresentanti delle autonomie territoriali, rafforzerebbe il peso dei delegati regionali nel procedimento di elezione indiretta del Capo dello Stato. Considerando infatti un collegio di 664 membri (composto da 400 deputati, 200 senatori elettivi, senatori a vita, ex Presidenti della Repubblica e 58 immutati delegati regionali), l'incidenza di quest'ultimi avrebbe senz'altro una crescita, attestandosi intorno all'8,7%⁴⁵³.

Modificato l'equilibrio tra la componente parlamentare e quella regionale, i delegati regionali potrebbero avere quindi maggiori possibilità di influenzare l'elezione del Capo dello Stato, determinando effetti rilevanti e spinosi nel caso in cui le Regioni dovessero esprimere maggioranze politiche diverse da quelle del Parlamento nazionale,⁴⁵⁴ a differenza della prassi in vigore fino ad oggi che ha visto i delegati regionali seguire sempre le direttive del partito di appartenenza e svolgere così una funzione prettamente simbolica.

Non si può prescindere allora dal considerare il progetto di riforma A.C n. 2238⁴⁵⁵ presentato il 6 novembre 2019, il quale accorpa al suo interno due diversi ambiti tematici: un primo segmento è dedicato alla modifica dell'art 57 Cost., volto a sostituire la "base circoscrizionale" a quella "regionale" per l'elezione del Senato; la seconda parte mira invece a modificare l'art 83 Cost., riallineando il rapporto

⁴⁵² Per i dati forniti cfr FUSARO C., *Nota scritta nell'ambito delle audizioni in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n.214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, in www.astrid-online.it, 21 novembre 2018, p.3.

⁴⁵³ *Ibidem*

⁴⁵⁴ TARLI BARBIERI G., *op. cit.*, 2019, p. 387.

⁴⁵⁵ Si tratta dell'A.C n. 2238 denominato "Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica" presentato alla Camera su iniziativa dei deputati: Fornaro, Boschi, Del Rio, Gebhard, Francesco Silvestri, Ceccanti, Marco di Maio e Macina in data 6 novembre 2019

tra delegati regionali e parlamentari nell'elezione del Presidente della Repubblica. Ed è proprio la seconda parte della proposta di riforma che occorre analizzare, rimandando le considerazioni circa il dibattito sulla "base circoscrizionale" al paragrafo successivo.

Precipuamente, l'art. 2 del citato disegno di legge prevede la modifica dell'art 83 Cost, comma 3, riducendo il numero di delegati regionali per l'elezione del Capo dello Stato da 3 a 2, lasciando però invariata la disposizione che individua un unico rappresentante per la Valle D'Aosta e quella che prevede che la delegazione designata dai Consigli regionali sia rappresentativa delle minoranze interne allo stesso Consiglio.

Vi è dunque da chiedersi se la revisione del numero dei delegati regionali debba essere considerata un adempimento necessario o quantomeno opportuno. Se si assume infatti che la conservazione del numero attuale possa essere uno strumento, sia pure limitato, per valorizzare l'apporto delle Regioni in una fondamentale funzione costituzionale, si potrebbe allora considerare anche l'ipotesi di vincolare i Consigli regionali all'elezione di un sindaco (magari previa designazione di una terna di nomi da parte del Consiglio delle autonomie locali). Ma la riduzione del numero dei delegati viene promossa come strumento volto a ripristinare l'antico rapporto tra componente parlamentare e regionale. In un Parlamento a ranghi ridotti, composto da 600 membri elettivi, la riduzione dei delegati regionali da 58 a 39 consentirebbe infatti di mantenere invariato il rapporto percentuale tra le due componenti.

Se è vero che in questo modo si porrebbe fine alla *querelle* circa il peso dei delegati regionali, è altrettanto vero che residuerebbe il problema della necessaria rappresentanza delle minoranze. Considerato che la previsione di due delegati regionali sottintende che uno sia espressione della maggioranza e uno della minoranza, non si comprende bene infatti come garantire tale risultato, potendo avere quale esito una minoranza sovra-rappresentata che esprime lo stesso numero di delegati della maggioranza consiliare e che vanifica così il dato costituzionale.

In chiusura a questa analisi è possibile poi segnalare come questo tentativo di riforma costituzionale si ponga in antitesi con due dei suoi precedenti più ravvicinati nel tempo. Ci si riferisce qui alla Bozza Violante della XV Legislatura ed al più recente progetto Boschi-Renzi. In entrambi i casi si propose infatti l'abrogazione dell'art 83, 2 comma, Cost. dedicato alla delegazione regionale in sede di elezione del Capo dello Stato.

Ciò appariva tuttavia coerente con l'introduzione di un Senato federale (Bozza Violante) e di un Senato composto da rappresentanti delle Regioni e degli enti locali (Boschi-Renzi). Sicché non risulta degno di nota riprendere a questo proposito le fila di questi testi per riproporre l'elisione dei delegati regionali giacché, constatato anche il mero ruolo simbolico di questi ultimi, non avrebbe alcun senso paragonare l'attuale percorso di riforma a quelli del 2007 e del 2016. L'eliminazione dei delegati avveniva infatti a quel tempo in un contesto ben diverso che, delineando una composizione diversa per la seconda camera, era volto al superamento del bicameralismo paritario.

Ad oggi, *rebus sic stantibus*, non è invece ipotizzabile una soppressione della delegazione regionale né una sua diminuzione nei termini sopra indicati in considerazione del fatto che la proposta di riforma *de qua* è stata abbandonata in Commissione Affari Costituzionali, proprio in virtù del fatto che la riduzione del numero dei delegati «*avrebbe impedito di fatto il rispetto del principio della rappresentanza delle minoranze nell'elezione dei delegati regionali*». Il testo deliberato dall'Aula della Camera contiene quindi adesso un solo articolo, recante la modifica all'articolo 57 della Costituzione, relativo all'elezione del Senato su base territoriale nei termini che seguono.

11. L'abolizione della base regionale per l'elezione del Senato e una recente proposta per l'elezione del Senato: dalla “base regionale” a quella “circoscrizionale”

Come già accennato, l'art. 1 del progetto di legge A.C. 2238 si occupa del superamento della “base regionale” per l'elezione del Senato, da leggersi come

reazione alla riduzione del numero dei parlamentari volta a rafforzare la rappresentatività di singoli territori.

Preme sottolineare che la proposta di revisione dell'art. 57 non si limita a espungere *sic et simpliciter* il principio di elezione “a base regionale” ma ne prevede la sostituzione con l'ambiguo criterio della «base circoscrizionale»,⁴⁵⁶ con conseguente eliminazione del riferimento alla circoscrizione estero che, non rappresentando più (diversamente da ora) una deroga rispetto all'elezione su base regionale, non avrebbe più ragione di esistere.

Al di là delle implicazioni che una tale innovazione potrebbe determinare sul piano della legislazione elettorale⁴⁵⁷, balza evidente come essa non dia alcuna risposta al problema della rappresentanza delle autonomie territoriali in Parlamento.

Come è noto, la base regionale per l'elezione del Senato ha rappresentato uno scoglio costituzionale sin dai tempi dell'Assemblea Costituente. Come già sottolineato nel II capitolo del lavoro, il rifiuto della rappresentanza regionale in favore di una rappresentanza unitaria della nazione e il diniego per un impianto di stampo federale fecero sì che del criterio della base regionale non rimanesse altro che un'espressione vuota e fine a sé stessa da declinare solo in chiave elettorale, legando la circoscrizione elettorale ai confini regionali. Da qui, il vincolo per il legislatore elettorale in ordine alla struttura delle circoscrizioni, in forza del quale ogni Regione doveva costituire una circoscrizione elettorale e gli elettori di ciascuna Regione dovevano eleggere i rispettivi senatori, di modo che i voti espressi dagli elettori di una Regione contassero ai fini della ripartizione dei soli seggi spettanti a quella medesima Regione⁴⁵⁸.

⁴⁵⁶ Si è parlato, a proposito del testo dell'art. 57 Cost. che deriva da tale proposta di revisione costituzionale, di «una sorta di *patchwork* malamente coordinato»: GRATTERI A., *La riduzione del numero dei parlamentari: un senatore vale due deputati?*, in *Lo Stato*, 13, 2019, p. 123.

⁴⁵⁷ PAJNO S., *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in ANTONETTI N. E PAJNO A., *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, 2022, p. 23

⁴⁵⁸ Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, Dossier 20 novembre 2019, Modifica agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base elettorale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati per l'elezione del Presidente della Repubblica, A.C. 2238, p. 6.

Acclarate le ambiguità del principio della base regionale, è opportuno ragionare sul diverso criterio della base circoscrizionale dai contorni poco nitidi. Se il disegno di legge *de quo* prevede l'introduzione del criterio della base circoscrizionale per l'elezione del Senato, viene rimessa però alla legge la determinazione dell'estensione territoriale di tali circoscrizioni. Come già ricordato, dal 1948 ad oggi la legislazione elettorale ha sempre previsto sistemi basati su un'assegnazione dei seggi tra le liste effettuata regione per regione, diversamente dalla Camera, che ha adottato un sistema basato sul collegio unico nazionale, mediante un'assegnazione dei seggi calcolata dapprima a livello nazionale – così da definire il numero di seggi spettanti a ciascuna lista – e successivamente ripartita tra le circoscrizioni. Se le soglie di accesso alla ripartizione dei seggi sono state definite per molti anni a livello regionale per il Senato e a livello nazionale per la Camera, da ultimo anche tale modalità è stata modificata con la legge n. 165 del 2017, prevedendo al Senato oltre alla soglia regionale (pari attualmente al 20% di voti validi nella regione), una soglia a livello nazionale.

Occorre peraltro puntualizzare che la riforma verso la “base circoscrizionale” andrebbe a convivere con i commi 3 e 4 dell'art. 57 Cost, non risultando essi in alcun modo coinvolti dalla modifica: rimane dunque immutata la garanzia dell'assegnazione di un numero minimo di senatori a ciascuna Regione e la ripartizione dei seggi tra le Regioni in proporzione alla popolazione delle stesse, con la conseguenza che il legislatore non potrebbe in alcun modo prevedere sistemi elettorali che ammettessero fenomeni di “slittamento” dei seggi⁴⁵⁹.

Tutto questo lascia immaginare l'esistenza di un vincolo a costruire un futuro sistema elettorale composto su due livelli: regionale e circoscrizionale con molti dubbi circa la perimetrazione della circoscrizione, non essendo ancora chiaro se questa potrà coincidere con il territorio regionale oppure no.

⁴⁵⁹ TARLI BARBIERI G., *op. cit.*, 2020, p. 205.

In ogni caso, rimangono per il Senato vincoli costituzionali superiori a quanto previsto dall'art. 56 Cost. per la Camera: come si legge nel *Dossier* del Servizio studi di Camera e Senato, «da una lettura sistematica dei due articoli (artt. 56 e 57 Cost.) emerge che l'art. 56 per la Camera richiama, per il riparto dei seggi, solo le “circoscrizioni” senza introdurre vincoli alla dimensione territoriale di queste ultime, mentre l'art. 57 Cost., con la modifica proposta, pur richiamando al primo comma la base circoscrizionale per l'elezione del Senato, fa riferimento alle regioni per il riparto dei seggi e l'assegnazione di un numero minimo di seggi senatoriali alle regioni stesse».⁴⁶⁰

In conclusione, è difficile asserire che tali modifiche costituzionali riuscirebbero finalmente ad arginare quello scoglio costituzionale rappresentato dalla “base regionale” per l'elezione del Senato. Basti considerare che non si eliminerebbe il vincolo per il legislatore elettorale, ma lo si andrebbe semplicemente a trasformare: da una base regionale ad una ambigua base circoscrizionale, dai contorni abbasti incerti.

Ma i tempi non sono ancora maturi per l'approvazione di tale proposta che, approvata dalla camera, proseguirà adesso il suo percorso nella commissione affari costituzionali del senato, dove però la discussione non è ancora iniziata. Come già sopra rilevato, nessuna delle riforme di contrappeso alla riduzione del numero dei parlamentari ha ancora visto la luce, ad eccezione dell'equiparazione dell'età per l'esercizio dell'elettorato attivo di Camera e Senato, che non ci si potrà esimere di analizzare in questa opera di ricognizione delle future prospettive del bicameralismo.

⁴⁶⁰ Camera dei deputati, Servizio studi Dipartimento Istituzioni, Senato della Repubblica, Servizio studi Ufficio Ricerche su questioni istituzionali, di giustizia e cultura, *Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica* (A.C: 2238), Dossier AC0318, 20 novembre 2019 (rinvenibile in www.senato.it), p. 11.

12. L'equiparazione degli elettorati tra Camera e Senato: una riforma invocata da tempo

È necessario a questo punto passare in disamina un'altra proposta di riforma attesa da molto tempo e che allo stato attuale costituisce l'unico disegno di legge portato a termine: con legge costituzionale n. 1 del 2021, si è superata la differenziazione tra gli elettorati delle due Camere.

La riforma costituzionale in esame, con l'obiettivo di eliminare il limite minimo di 25 anni per l'esercizio dell'elettorato attivo del Senato, modifica l'art. 58 Cost. nella parte relativa al requisito anagrafico per essere elettori del Senato, eliminando dal primo comma l'inciso "dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età". Una revisione costituzionale che si è resa ancora più necessaria a seguito del fallimento dell'esperienza referendaria del dicembre 2016 e del tramontare dell'orizzonte di un sistema bicamerale differenziato.

Invero, vi è da sottolineare che tale riforma, sebbene non si presenti come strettamente correlata alla riduzione numerica dei parlamentari, determina notevoli implicazioni sulla configurazione del Senato e su quella del Parlamento. A differenza delle altre proposte di riforma già analizzate, essa non sembra cavalcare il *trend* dell'antiparlamentarismo e dell'antipolitica. Al contrario, si presenta come una riforma che cerca, in virtù della crisi della rappresentanza e dell'atteggiamento quasi "punitivo" nei confronti della classe politica, di ripartire dal basso e di rinsaldare il circuito rappresentativo coinvolgendo i più giovani, oggi inspiegabilmente esclusi dalla contribuzione all'elezione di una delle due camere.

Appare dunque necessario considerare le ragioni giustificative sottese all'originaria scelta di escludere gli infra-venticinquenni dal corpo elettorale del Senato.

Trattasi infatti di un elemento introdotto dai Padri Costituenti sulla scorta di una tradizionale maggiore età anagrafica dei membri del Senato. Come noto, in sede costituente, alla base della scelta bicamerale del Parlamento vi era la convinzione che una seconda camera avrebbe contribuito a dar vita a deliberazioni

maggiormente analizzate e ponderate. Precipitato logico-giuridico non poteva allora che essere la preferenza, quali membri del nuovo Senato repubblicano, di uomini con esperienza e conoscenza tali da poter apportare un *quid pluris* in sede di discussione. È questa la ragione per la quale ad occupare i seggi sono stati chiamati da sempre personalità non solo illustri, ma anche di età avanzata sulla base di un antico retaggio storico. Ed è per questo che alla disciplina dell'elettorato passivo – che prevede il necessario raggiungimento del quarantesimo anno – si accompagnò la disciplina dell'elettorato attivo, fissando il limite di venticinque anni.⁴⁶¹

Vi è altresì da sottolineare come tale scarto tra il corpo elettorale della Camera e del Senato costituisca una delle poche differenze concepite *ab origine* dalla Costituente tra le due assemblee elettive, come la diversa durata della carica. Ma se quest'ultima fu presto abbandonata, lo scarto tra i due corpi elettorali rimase immutato nella storia repubblicana, nonostante gli svariati tentativi di riforma⁴⁶². Giova altresì segnalare che una differenziazione così marcata tra i due corpi elettorali è un elemento piuttosto raro nell'ottica comparata. In Polonia e in Repubblica Ceca, dove entrambe le camere sono elette direttamente dal popolo a suffragio universale come in Italia, c'è una parificazione dell'elettorato attivo, il cui limite anagrafico è fissato a 18 anni⁴⁶³.

Del resto, si osserva che una revisione dell'art 58 Cost. in questi termini privilegia uno sguardo rivolto al futuro, facendo fronte alla tendenza ad un'elevazione progressiva dell'elettore mediano, in virtù dell'invecchiamento della popolazione

⁴⁶¹ Tale scelta risulta ben compendiata nelle parole del Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini, secondo cui non costituisce “*offesa ed eresia chiedere, per una seconda Camera, un modesto livello di maturità e d'esperienza più alto*” in Atti Ass. Cost., resoc. somm, 19 settembre 1947

⁴⁶² All'interno del già ricordato progetto messo a punto dalla Commissione bicamerale Bozzi (1983-1985) figurava anche la fissazione dell'elettorato attivo per il Senato al conseguimento della maggiore età alla stregua di tutti gli altri diritti civili e politici. Allo stesso modo anche la Commissione D'Alema del 1997 aveva prospettato di modificare sia l'elettorato passivo per il Senato abbassando il limite anagrafico a 35 anni sia quello attivo fissando la soglia alla maggiore età.

⁴⁶³ In questi due paesi rimane però uno scarto molto alto tra l'età minima di eleggibilità tra le due camere. In Polonia il limite anagrafico per essere eletti alla Camera è di 21 anni e al Senato è di 30 anni e in Repubblica Ceca il limite anagrafico per l'elettorato passivo della Camera è fissato a 21 anni e a 40 per il Senato. Cfr Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, Dossier 21 ottobre 2019, Note sull'A.S n. 1440 modificativo dell'articolo 58 della Costituzione approvato dalla Camera dei deputati in prima deliberazione, pp. 13-15

registrato in tutta Europa e sentito in modo particolare in Italia. Una tendenza che molti ordinamenti stanno già affrontando mediante un ulteriore abbassamento del diritto di voto - come in Austria dove è stato fissato a 16 anni - o l'introduzione nel procedimento legislativo di meccanismi ed incentivi volti ad incoraggiare una visione lungimirante e di lungo periodo rispetto alla logica della contingenza come dimostra la Commissione per il futuro⁴⁶⁴ introdotta in Finlandia.

Ciò posto, è d'uopo rilevare che la proposta di legge, determinando una omogeneizzazione dei corpi elettorali, impone anche di svolgere alcune riflessioni sul piano della legislazione elettorale. Basti considerare che gli aventi diritto al voto alle ultime elezioni politiche sono stati 46.604.925 per la Camera e 42.871.428 per il Senato, con uno scarto quindi di circa 4 milioni.⁴⁶⁵ La letteratura politologica ha dimostrato che questa ingente differenza ha costituito uno dei fattori che ha consegnato differenti maggioranze tra le due assemblee, rendendo più arduo il funzionamento del sistema bicamerale e della forma di governo parlamentare. È tuttavia certo che non può considerarsi siffatta eterogeneità tra i corpi elettorali l'unico fattore foriero di differenti risultati elettorali tra Camera e Senato⁴⁶⁶. Sicché l'omogeneità dei corpi elettorali non consegnerà di per sé risultati elettorali identici, giacché in virtù di una de-ideologizzazione del voto è conforme alla prassi la libertà dell'elettore di disgiungere il proprio voto tra Camera e Senato.

A tal proposito appare meritevole di particolare considerazione il monito con cui la Corte costituzionale ha chiosato la sentenza n. 35 del 2017, invitando ad adottare leggi elettorali che non ostacolino la formazione di maggioranze parlamentari omogenee. La pronuncia si riferisce specificatamente alla legislazione elettorale, ma ciò non vieta di estendere siffatto ragionamento⁴⁶⁷

⁴⁶⁴ LUPU N., *op. cit.*, 2019, pp. 73-74.

⁴⁶⁵ Per i dati forniti si faccia riferimento a Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, Dossier 21 ottobre 2019, Note sull'A.S n. 1440 modificativo dell'articolo 58 della Costituzione approvato dalla Camera dei deputati in prima deliberazione, p.6.

⁴⁶⁶ Cfr. FARAGUNA P., *Il premio di maggioranza visto dalle Regioni: un mostro a due teste*, in *Le Regioni*, n. 1, 2013, p. 31.

⁴⁶⁷ LUPU N., *op. cit.*, p. 75.

all'intero assetto bicamerale, leggendo tale monito anche come incentivo a tralasciare quei meccanismi che possono essere forieri di un'alterazione tra le maggioranze delle due assemblee elettive.

Ciò premesso, nell'analisi della disomogeneità del voto, lo scarto elettorale di quasi 4 milioni costituisce elemento di particolare rilevanza non solo dal punto di vista quantitativo, trattandosi di quasi il 10% dell'elettorato totale, ma anche dal punto di vista qualitativo con riferimento alle preferenze politiche espresse dagli elettori più giovani rispetto a quelle espresse da quelli più anziani, con un successo elettorale dei partiti «tradizionali» che è direttamente proporzionale all'età degli elettori⁴⁶⁸.

La revisione costituzionale *de qua* costituisce allora l'unico disegno di legge portato a termine, nonché l'ennesimo tassello di un *iter* che realizza una perfetta identità ed omogeneizzazione tra i due rami parlamentari, facendo venir meno uno dei pochi elementi di differenziazione rimasti fra Camera e Senato, sintomo ancora una volta del bicameralismo perfetto.

Riforme ulteriori sembrano invece destinate a un rinvio alla prossima legislatura e pertanto sulla loro praticabilità non è possibile fare alcuna previsione.

Tuttavia, non è inutile richiamare alcune proposte di revisione costituzionale presentate nella XVIII legislatura, allo scopo di evidenziarne talune criticità, nell'eventualità che esse possano costituire punti di riferimento per future progettazioni istituzionali.

13. Tendenze riformatrici del bicameralismo paritario: armonizzazione del Parlamento col postulato pluralistico.

Meritevoli di particolare considerazione appaiono le proposte di legge costituzionale A.C. n. 2697 (Delrio e altri) e A.S. n. 1960 (Marcucci e altri) che prevedono un intervento riformatore fondato su due pilastri principali. Il primo, conseguente alla riduzione dei parlamentari, consiste nella valorizzazione del Parlamento in seduta comune mediante l'attribuzione ad esso della competenza

⁴⁶⁸ FARAGUNA P., *op. cit.*, 2013, p. 32

ad accordare e revocare la fiducia al Governo⁴⁶⁹ e ad approvare le leggi più rilevanti sul piano istituzionale, di modo che divenga la sede unitaria di definizione dell'indirizzo politico nazionale. Il secondo pilastro concerne invece il superamento del bicameralismo paritario mediante la differenziazione di Camera e Senato, da attuare con l'introduzione di nuovi strumenti che da un lato colleghino il Senato ai Consigli regionali, prevedendone l'integrazione con un ulteriore componente eletto da ogni Consiglio regionale (e dai due Consigli delle Province autonome) e dall'altro lato consentano alla Camera dei deputati di porre fine alle "navette" proprie del bicameralismo perfetto,⁴⁷⁰ mediante una modifica dell'art. 72 Cost. che – riecheggiando *in parte qua* il testo di revisione costituzionale Renzi-Boschi - consente la valorizzazione della Camera nel procedimento legislativo. Alla prevalenza della Camera, chiamata a esaminare e approvare le proposte di legge segue infatti la possibilità per il Senato di esaminare il testo e avanzare proposte sulle quali la Camera stessa può pronunciarsi in via definitiva⁴⁷¹, a cui fa da contraltare la competenza del Senato a istituire commissioni di inchiesta, valutare l'impatto delle politiche sui territori e esprimere il parere nel caso di scioglimento di un Consiglio regionale ai sensi dell'art. 126, comma 1, Cost.

Ma i principali rilievi critici mossi dalla dottrina⁴⁷² alla proposta in esame si rivolgono proprio alla configurazione del Senato: tale ramo del Parlamento sarebbe infatti integrato da un numero limitato di consiglieri regionali che non realizzerebbe alcun serio collegamento con le Regioni. E ciò vale *a fortiori* se si considera il forte ruolo riconosciuto al Parlamento in seduta comune e alla Camera dei deputati nel procedimento legislativo.

⁴⁶⁹ In quest'ultimo caso attraverso l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva.

⁴⁷⁰ Camera dei deputati, proposta di legge costituzionale (A.C. n. 2697), *Relazione illustrativa*, pp. 2-3.

⁴⁷¹ Fanno eccezione, oltre alle leggi assegnate alla competenza del Parlamento in seduta comune, i disegni di legge di revisione costituzionale, i disegni di legge costituzionale, nonché quelli in materia di amnistia e indulto, dei quali è prevista l'approvazione da parte di ciascuna Camera.

⁴⁷² TARLI BARBIERI G., *La questione della rappresentanza delle autonomie in Parlamento*, in ANTONETTI N., PAJNO A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, 2022, p. 176 ss.

Anzi, si osserva che le proposte in esame rappresenterebbero addirittura un passo indietro rispetto a quanto previsto dal mai attuato art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, di cui si prevede l'abrogazione.

Sicché può dirsi che tali proposte si pongono in linea con i plurimi precedenti tentativi di riforma, non riuscendo a risolvere la *vexata quaestio* della trasformazione del Senato in una Camera «garante dei poteri locali»⁴⁷³. Né può ritenersi, si badi bene, che la riforma del Senato possa essere surrogata dalla proposta di costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze avanzata dalla proposta di legge A.S. n. 1825 (Parrini e altri). A ciò osta sia l'impossibilità di considerare gli strumenti di raccordo tra esecutivi come equivalente sistemico di una «Camera delle Regioni», sia l'esperienza comparatistica⁴⁷⁴ che dimostra la possibile convivenza dei due strumenti, rispondenti a finalità diverse⁴⁷⁵.

Nell'attuale contesto politico-istituzionale, poi, l'eventuale costituzionalizzazione delle Conferenze rischierebbe di determinare l'accantonamento definitivo di una modifica territorialmente orientata della seconda Camera, perpetuando così l'incompiutezza del tessuto costituzionale relativo all'ordinamento regionale⁴⁷⁶.

14. Considerazioni conclusive: un nodo destinato a rimanere ancora irrisolto

De iure condendo, nonostante la variegata serie di progettazioni di riforma susseguitesesi negli ultimi trent'anni, il problema dell'assetto delle Camere sembra

⁴⁷³ PALADIN L., *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni*, 1996, p. 615.

⁴⁷⁴ Sul punto, per tutti, anche con riferimenti comparatistici, OLIVETTI M., *I raccordi fra le istituzioni nazionali e quelle regionali e locali: i problemi posti dalla trasformazione del Senato in una Camera delle autonomie territoriali*, in ANTONETTI N., DE SIERVO U. (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma, pp. 219 ss.; CASTELLÀ ANDREU J.M., PAJNO S., RIVOSCECHI G. E VERDE G. (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, p. 217 ss.

⁴⁷⁵ Si rimanda al capitolo 4.

⁴⁷⁶ Appare in ogni caso auspicabile una riforma in via legislativa del sistema delle Conferenze, che si possa giovare, da un lato, delle numerose suggestioni emerse nell'indagine conoscitiva promossa nella XVII legislatura dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali⁵⁷ e, dall'altro, di un disegno di legge governativo (A.C. n. 4567), presentato nella XVI legislatura, diretto a istituire la «Conferenza permanente dei livelli di governo» che faceva propri obiettivi sostanzialmente condivisibili.

destinato con ogni probabilità a rimanere irrisolto ancora a lungo: in materia di riforme istituzionali, dunque, «il massimo di desiderabilità non dice nulla circa il grado di realizzabilità»⁴⁷⁷.

Del resto, la scelta di intervenire a Costituzione vigente appare, da una parte, limitata e, dall'altra, non priva di problemi. Basti pensare alla proposta, autorevolmente sostenuta già a partire dagli anni Settanta e poi fatta propria dal progetto di revisione costituzionale respinto dal referendum costituzionale del 2006, di limitare l'esercizio del diritto di elettorato passivo per il Senato ai soli soggetti espressione dei territori regionali, cui si perviene mediante un'interpretazione più estensiva dell'art. 57, comma 1, Cost., quale deroga anche all'art. 51, comma 1, Cost.

Ed infatti, se è vero che in tal modo si potrebbe dare un senso più compiuto alla «base regionale» e realizzare una qualche forma di integrazione della rappresentanza, è altrettanto vero che essa darebbe luogo a rilevanti dubbi alla stregua della giurisprudenza costituzionale che qualifica l'elettorato passivo, in quanto aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica⁴⁷⁸, come diritto politico fondamentale «che l'art. 51 Cost. garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell'inviolabilità *ex art. 2 Cost.*»⁴⁷⁹

Occorre dunque chiedersi se una «funzionalizzazione» di limitazioni all'elettorato passivo derivanti da un'interpretazione più estensiva dell'art. 57, comma 1, Cost. riuscirebbe a superare i dubbi di costituzionalità. Immaginando un modello di designazione dei candidati anche da parte «di altre forze politico-sociali», o «di organi rappresentativi di interessi apprezzabili a livello regionale ed infraregionale»⁴⁸⁰ l'impatto sul sistema elettorale sarebbe poi tanto evidente quanto problematico e non facile da configurare. Né è certo il rendimento

⁴⁷⁷ ZAGREBELSKY G., *I paradossi della riforma costituzionale*, in «*Politica del diritto*», n. 1/1986, p. 165.

⁴⁷⁸ Cfr. Corte Cost., sent. n. 141/1996.

⁴⁷⁹ Cfr. Corte Cost., sent. n. 48/2021.

⁴⁸⁰ MARTINES T., *Le Camere*, tomo I: *Art. 56-58*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 1984, p. 94

istituzionale di una tale riforma, in presenza di un Senato la cui configurazione costituzionale rimarrebbe quella attuale, con la conseguente prevedibile forza attrattiva delle dinamiche politiche nazionali su quelle territoriali.

In questo senso, la dottrina propone un più realistico approccio «incrementale» all'innovazione istituzionale che potrebbe prendere le mosse dal rafforzamento dei meccanismi di interlocuzione tra le Camere e le Regioni, attraverso nuove previsioni anche sperimentali da inserire nei regolamenti parlamentari, in vista di proposte più impegnative, quali l'attuazione dell'art. 11 della legge cost. 3/2001. Ad ogni buon conto, rimane l'auspicio che la legge cost. 1/2020 possa costituire nella prossima legislatura, anche all'impatto con la prassi, una sorta di «leva» per riprendere un iter riformatore più impegnativo verso il superamento del bicameralismo paritario e la valorizzazione del Parlamento come potere federatore in grado di coordinare il pluralismo.

CONCLUSIONI

Il percorso di analisi e di osservazione incentrato sull'istituzione parlamentare sembra aver confermato la tesi della presenza di un legame consustanziale tra territorio e diritto.

L'irruzione del pluralismo territoriale sottopone infatti a *stress* talune categorie del costituzionalismo: la rappresentanza politica, la responsabilità politica e l'interesse generale.

Quando tali categorie entrano in crisi sono due le strade percorribili: il recupero dell'integrazione attraverso un ripensamento delle istituzioni rappresentative o il rafforzamento del Governo quale unico artefice della sintesi degli interessi.

Oggi, uno dei principali nodi della rappresentanza in Italia è quello di aprirsi alle istanze territoriali. Tra le molteplici varianti in cui la rappresentanza territoriale può esprimersi, quella organica si rivela senza dubbio la più evoluta e funzionale. Nel riassetto della Costituzione italiana vi è, dunque, un dato da cui non si dovrebbe prescindere ossia la necessità che ci sia un organo di proiezione degli interessi territoriali al centro.

Ciò al fine di fugare il rischio che la proiezione degli interessi possa essere affidata a singoli territori apportando ulteriori contraccolpi all'interesse generale.

L'assenza di un luogo di mediazione potrebbe, infatti, determinare l'emarginazione di alcune istanze territoriali e lo sgretolamento delle logiche unitarie impedendo un'adeguata funzione di sintesi e incrementando invece gli egoismi regionali. È per questo importante che le diverse rappresentanze che premono sulle istituzioni non vengano semplicemente giustapposte, ma anche fuse e sintetizzate.

Ma non solo, la costituzionalizzazione degli organi territoriali appare altresì indispensabile per evitare quelle derive dell'informalità che sta vivendo il principio di leale collaborazione e che rendono poco trasparenti le varie forme di raccordo intergovernativo sorte spontaneamente. In un contesto caratterizzato dal

pluralismo territoriale è requisito imprescindibile per rivitalizzare la democrazia che il confronto tra gli interessi particolari avvenga in istituzioni trasparenti.

Rivitalizzando la categoria della rappresentanza con il fenomeno del territorialismo si contribuirebbe, del resto, anche a razionalizzare le richieste degli interessi che spesso appaiono muoversi in modo convulso nel sistema.

Infine, la configurazione della rappresentanza territoriale a livello centrale appare fondamentale al fine di temperare la crescente centralità del Governo. Gli organi territoriali, infatti, una volta istituiti, tendono a strutturarsi come contropotere, evitando così un'interpretazione monista dell'indirizzo politico.

Se non è allora revocabile in dubbio la necessità di inserire un tale organo nelle dinamiche centrali, discussa è invece la determinazione concreta delle sue caratteristiche.

Nel corso di questo lavoro si è sostenuta *apertis verbis* l'esigenza di una Camera delle Regioni quale organo di rappresentanza dei territori per eccellenza, in grado di ricomporre il pluralismo e l'unità politica, oltre che soddisfare l'esigenza di partecipazione delle autonomie territoriali alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari, nel quadro di un evidente sviluppo dei rapporti tra l'Unione europea, gli Stati membri e gli enti sub-statali. È certamente la presenza di un organo territoriale di tal fatta che esprime il nesso tra bicameralismo e regioni, oggetto di indagine del presente lavoro.

Del resto, di Camera delle Regioni si parla in Italia sin dai tempi della Costituente, ma allora il pluralismo territoriale muoveva i primi passi e il bicameralismo differenziato nelle funzioni e nella rappresentanza non aveva trovato il plauso della maggioranza, che non riteneva opportuno costruire dei contrappesi alla volontà del corpo elettorale.

Nonostante l'attenzione per il pluralismo in tutte le sue forme e nonostante la riforma del Titolo V, ultima tappa del tormentato cammino di riforma costituzionale dipanatosi nel corso della XIII legislatura che ha dato voce a tutti gli enti territoriali minori che compongono la Repubblica, la seconda Camera di rappresentanza delle Regioni non ha ancora visto la luce.

La riforma in senso federale del Senato italiano, da molti anni oggetto di un vivace dibattito, costituisce un passaggio di fondamentale importanza per il completamento della riforma del Titolo V della Costituzione. Considerando gli elementi costitutivi della forma di Stato, infatti, non si può prescindere dal principio secondo cui “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato” (art. 114 Cost.). È un nuovo concetto di Repubblica che include lo Stato, senza identificarsi con esso, e che cambia i rapporti tra i suoi elementi costitutivi.

In questo senso, la trasformazione del Senato della Repubblica in una Camera delle autonomie territoriali potrebbe costituire non solo momento centrale di raccordo e di cooperazione tra il centro e le periferie, ma anche fattore di affievolimento della tensione tra i principi di autonomia e di cooperazione, nonché elemento di depotenziamento delle spinte localistiche e delle tendenze disgregatrici che possono mettere in crisi la tutela dei diritti civili e sociali e il rispetto dei principi costituzionali di solidarietà e di uguaglianza.

Risulta di palmare evidenza dunque l’attualità del tema della riforma del sistema bicamerale italiano che, pur rappresentando uno dei *leitmotiv* del dibattito sull’organizzazione istituzionale dello Stato, non ha ancora trovato soluzione e rappresenta una questione aperta nel dibattito costituzionale.

Ciò anche a causa dell’oggettiva difficoltà di tenere distinto tale intervento di riforma da quelli volti alla razionalizzazione della forma di governo. Come si è tentato di evidenziare nel corso del presente lavoro, infatti, il dibattito sul bicameralismo, da un lato, e sulla forma di governo, dall’altro, sono stati influenzati dalla situazione di incertezza e di eccessiva paura dell’altro in capo alle parti politiche che sedettero in Assemblea costituente e che le spinse a dar vita ad una parte strutturale caratterizzata da un eccessivo garantismo che mostrò sin da subito i propri limiti.

In effetti, acclarata la tesi che la rappresentanza politica non è da sola in grado di raffigurare adeguatamente la complessità della struttura sociale di alcuni Stati moderni e che l’esistenza di una seconda Camera oggi è necessaria non soltanto in

presenza di uno Stato federale, ma anche di uno Stato caratterizzato da un accentuato decentramento territoriale, non v'è chi non veda come in Italia, soprattutto dopo la modifica del Titolo V, l'intervento di una riforma costituzionale "territorialmente orientata" del bicameralismo non possa essere più rimandato.

Questo lavoro non poteva dunque non esaminare il dibattito sul regionalismo italiano che si è avviato sin dall'istituzione, tardiva, delle Regioni stesse, cui si è affiancato quello sulla necessità di una seconda Camera rappresentativa delle Regioni e/o delle autonomie. La ricostruzione sarebbe stata certamente diversa se il referendum del 2016 avesse avuto un altro esito: si avrebbero, oggi, difatti un nuovo Senato e una differente articolazione territoriale del potere pubblico, con le inevitabili conseguenze sulla conformazione della forma di Stato e della forma di governo.

Ma la riforma costituzionale Renzi-Boschi è ormai storia, consegnata agli archivi dagli esiti negativi del referendum. Pur rimanendo immutata la crisi del sistema territoriale italiano, permane quindi, quantomeno al momento, la scelta del bicameralismo perfetto, con tutte le sue aporie e i limiti e con tutta la sua imperfetta funzionalità, causata dalle dinamiche parlamentari e dalla necessità di assumere decisioni legislative più rapide.

Sebbene l'esito della consultazione non abbia posto un veto in merito all'opportunità di revisione del bicameralismo perfetto, vi è da dire che non ha creato un contesto favorevole ad un futuro ambizioso progetto di riforma sul piano parlamentare. Da qui, la revisione costituzionale approvata con l. cost. 1/2020, che si limita al solo "taglio" dei rappresentanti alla Camera e al Senato, senza essere al contempo sostenuta da misure volte al superamento del bicameralismo perfetto. Alla domanda di ricerca rispetto una presunta puntualità di tale riforma costituzionale oltre che sul piano formale anche su quello sostanziale pare si possa rispondere negativamente. Supporre un impatto limitato della riduzione dei parlamentari non appare ormai condivisibile, considerate le numerose disposizioni legislative e regolamentari che, come visto, ne saranno interessate e le proposte di riforma che ne sono seguite. L'inserimento di questo emendamento in una

architettura costituzionale equilibrata e regolata da principi stabili, rischia di stravolgerne l'assetto, senza la reale intenzione di produrre un simile risultato visto il rivendicato abbandono del metodo di riforma organica.

Inoltre, considerando le ragioni e le motivazioni sottese alla riduzione dei parlamentari, si è dimostrato come in realtà esse si basino su presupposti non pienamente condivisibili: l'impatto sulla spesa pubblica generato dal taglio è irrisorio, l'Italia si trova già pienamente allineata agli altri paesi europei per quanto riguarda la numerosità del proprio Parlamento e non vi è alcuna forma di riscontro sulla presunta relazione tra meno parlamentari e maggiore efficienza dei lavori.

Vi è da considerare inoltre che tale riforma avrebbe dovuto rappresentare anche la risposta, invero contraddittoria, alla perdita di fiducia da parte dei cittadini nei confronti della rappresentanza politica, ritenuta alla base del fallimento della precedente e più ampia riforma costituzionale del 2016. La rilevata contraddittorietà deriva dalla considerazione che se un tale "taglio" dei parlamentari viene espressamente ricondotto alla volontà di ridurre la distanza tra elettori ed eletti, in realtà non può negarsi che tale distanza finisca alla fine per accrescersi proprio in conseguenza della riduzione posta in essere. La diminuzione del numero dei parlamentari è infatti inevitabilmente destinata a ripercuotersi sulla rappresentatività del Parlamento, finendo in sostanza per determinare "una regressione nel cammino della democrazia", anziché consentire di rafforzare il già debole legame che oggi tiene insieme elettori ed eletti.

Segnatamente, appare opportuno evidenziare come il mancato inserimento della riduzione del numero dei parlamentari nel contesto di una più organica riforma delle Camere, soprattutto in una prospettiva di ripensamento del bicameralismo perfetto e paritario, rappresenti un'ulteriore pesante ipoteca rispetto all'esigenza di rivitalizzazione del ruolo parlamentare, portando con sé il rischio di rendere ancor più evanescente il collegamento tra corpo elettorale e rappresentanti, in particolare per quel che riguarda il Senato.

Ciò in quanto la rappresentatività parlamentare al Senato risulta condizionata dal sensibile aumento del numero medio di abitanti per ciascun seggio spettante alle

Regioni, destinato a prodursi a seguito della riduzione del numero dei senatori. E non solo. La diminuzione del numero dei senatori che si verrà a determinare non risulta neanche percentualmente identica in tutte le circoscrizioni regionali e, in assenza dell'introduzione di una camera territoriale delle Regioni, ciò rischia di determinare distorsioni in merito all'eguale rappresentatività degli elettori.

Inoltre, se si pone in relazione la riduzione del numero dei parlamentari con l'attuale legge elettorale, si può evidenziare un ulteriore allargamento della forbice che distanzia i cittadini dai loro rappresentanti, ampliando così ancor di più il varco che separa gli uni dagli altri.

In definitiva, appare evidente come sia mancata una visione d'insieme della rappresentanza politica, che avrebbe senz'altro consentito di coniugare le esigenze di maggior efficienza poste a giustificazione della riduzione del numero dei parlamentari con l'obiettivo, da tempo auspicato ma mai realizzato, di un rimodellamento delle funzioni del Senato.

L'introduzione contestuale di una Camera delle regioni o di una Camera di rappresentanza territoriale avrebbe infatti potuto rappresentare un evidente elemento di valorizzazione del ruolo delle Camere, consentendo il superamento del limite attualmente presente e rappresentato dall'assenza di una istanza centrale di ricomposizione unitaria del pluralismo territoriale.

La riforma che ha condotto alla riduzione del numero dei parlamentari sembra piuttosto inserirsi all'interno di un *corpus* di riforme costituzionali contestuali, caratterizzate da un tendenziale e pericoloso ridimensionamento della rappresentanza parlamentare. È d'uopo infatti ricordare come tale riforma sia stata accompagnata dal tentativo di valorizzare gli istituti di democrazia diretta, con il referendum propositivo, e di superare il vincolo del divieto di mandato imperativo oltre che dalla riforma relativa all'equiparazione dell'elettorato attivo per Camera e Senato. A parte quest'ultima, le altre riforme, come visto, non sono state approvate ma resta il fatto che vengono in rilievo tutte riforme caratterizzate dall'intento di rispondere alla crisi dei partiti e della loro legittimazione nei

confronti dei rappresentati con un eccesso, almeno in parte, di democrazia diretta e partecipata.

Il fatto che la riforma produca un impatto rilevante sull'ordinamento ed in larga misura in senso negativo, può essere però accolto, seppur paradossalmente, in senso positivo. Dipenderà dalla volontà delle forze politiche in Parlamento di rendere effettivamente efficiente e funzionale il bicameralismo italiano, migliorando e riequilibrando l'ordinamento distorto dalla riforma costituzionale. Questo passa necessariamente attraverso una revisione dei regolamenti, conseguente non soltanto alla riduzione dei parlamentari ma anche ai nuovi scenari che si configurano con il Piano Nazionale di ripresa e di resilienza e all'accelerazione impressa a certi fenomeni di lungo periodo dalla pandemia e dalla digitalizzazione. Basti pensare alla fuga dalla legge, al procedimento legislativo sempre più monocamerale alternato, alla necessità di una riflessione sugli spazi del Parlamento e sui lavori a distanza (la cui indispensabilità, almeno in caso di pandemia, è in parte scalfita dai maggiori spazi a disposizione ma esige comunque una riflessione per i progressi della digitalizzazione). Una revisione dei regolamenti che si auspica quindi possa essere profonda e non solo correttiva, ma orientata verso l'efficienza e la rapidità delle procedure.

Si esprime così l'auspicio che la legge cost. 1/2020 possa altresì costituire nella prossima legislatura, anche all'impatto con la prassi, una sorta di «leva» per riprendere un iter riformatore più impegnativo verso il superamento del bicameralismo paritario e la valorizzazione del Parlamento come potere federatore in grado di coordinare il pluralismo.

Si ritiene infatti che la ragione principale che fino ad ora ha impedito un simile esito istituzionale non va ricercata in un'asserita debolezza della soluzione organizzativa in questione rispetto all'ipotesi della “grande riforma” del Senato, quanto piuttosto nella forte incidenza che questa sarebbe in grado di determinare sugli equilibri della forma di governo. Detto altrimenti, si tratta di un “prezzo” che fino ad ora la classe politica non è stata incline a pagare.

L'auspicio di chi scrive è però che ciò finalmente avvenga, mediante la creazione di una Camera di rappresentanza delle Regioni, che possa da un lato risolvere i problemi di inefficienza del nostro organo legislativo e dall'altro realizzare quel collegamento necessario tra Stato e autonomie locali.

Nel frattempo, merita di essere valorizzato un approccio «incrementale» all'innovazione istituzionale, procedendo a una prima messa a punto dello strumento, in modo tale da non turbare più di tanto gli equilibri della forma di governo, facendo però al contempo percepire i vantaggi di una collaborazione interistituzionale incardinata nel cuore dei processi normativi statali: rispetto alla “grande riforma” del Senato, l'integrazione della Commissione per le questioni regionali può rappresentare allora un grande vantaggio. La speranza è che, in tal modo, si possa procedere a migliori configurazioni dello strumento, in grado di incidere più sensibilmente sulle dinamiche dei processi di deliberazione pubblica. Dinanzi a questo contesto bisogna allora capire il percorso che il legislatore vorrà intraprendere e su quali linee oggi si intende orientare la riforma del bicameralismo italiano, cercando di dare risposte molto precise e convincenti sulle caratteristiche strutturali e funzionali di un futuro Senato rappresentativo delle Regioni nel quadro di un bicameralismo differenziato.

Concludendo, si può ritenere che una riforma in chiave territoriale del Senato debba oggi rispondere ad almeno tre esigenze di fondo.

- a) La prima esigenza è quella di completare il percorso avviato nel 2001 con la riforma del titolo V, individuando nel Senato a base territoriale la saldatura al centro tra una nascente nuova forma di Stato e la forma parlamentare del nostro governo.
- b) La seconda esigenza è quella di mantenere al Senato, pur nella differenziazione delle funzioni, tutte le caratteristiche proprie di un organo parlamentare, ancorché eletto in secondo grado (caratteristiche che, ad esempio, dovrebbero imporre di non rinunciare al divieto di mandato imperativo).
- c) La terza esigenza è quella di conservare, pur nella diversità delle funzioni, una pari dignità politica tra le due Camere, così da riferire al Parlamento (in tutte le sue

componenti) la funzione di sintesi tra l'indirizzo politico centrale e gli indirizzi espressi attraverso le varie articolazioni territoriali.

Intorno a questi punti fermi dovrebbe essere, a mio avviso, sviluppato il percorso diretto a costruire un Senato territoriale orientato a favorire tanto l'ascolto delle istanze della periferia, quanto il radicamento al centro dell'unità nazionale. Puntando, dunque, verso un modello di bicameralismo in grado di svolgere - al di là delle espressioni oggi usate per qualificare il nuovo Senato - una vera funzione "federatrice".

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *La commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Padova, 1998
- AGOSTA S., *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, Milano, 2008
- AIMO P., *Bicameralismo e Regioni. La camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, 1977, pp. 114 ss.
- ALGOSTINO A., *In tema di riforme costituzionali. Brevi note sulla proposta di riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 4
- ALLEGRETTI U., *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, pp. 429 ss.
- ALLEGRETTI U., *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2003, p. 123
- ALLEGRETTI U., *Un "senato federale"?*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2003, p. 816
- AMATO G., *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna, 1976
- AMATO G., *Una repubblica da riformare*, Bologna, 1980, pp. 182 ss.
- AMBROSINI G., *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Roma, 1945, pp. 130 ss.
- ANELLO W., CAPRIO G., *I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-Città-autonomie locali e conferenza unificata*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/1998, pp. 47 ss.
- ANTONINI L., *Brevi note sul progetto di una seconda Camera territoriale. Soluzioni di compromesso per evitare il "suicidio" dei senatori*, in *Federalismi.it*, n. 1/2003, pp. 1 ss.
- ANZON A., *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008, p. 190
- ARCIDIACONO L., *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento*, Milano, 1974, pp. 146 ss.
- BALDASSARRE A., *Una Costituzione da rifare. Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Torino, 1998, p. 100 ss.

- BALDI B., *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2003, p. 163
- BALDI B., *Lezioni comparate per il nuovo Senato italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2016, p. 430
- BALDINI V., *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale nell'ordinamento tedesco. L'esperienza del Vermittungsausschuß*, Napoli, 2001, p. 12
- BARBERA A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973
- BARBERA A., *La regione come ente di governo*, in *Politica del diritto*, 1973, pp. 741 ss.
- BARBERA A., CALIFANO L., *Saggi e materiali di diritto regionale*, 1997, pp. 18 ss.
- BARBERA A., *Rappresentanza e istituti di democrazie diretta nell'eredità della rivoluzione francese*, in *Politica del diritto*, 1989, pp. 543 ss.
- BARBERA A., *I parlamenti*, Roma, 1999, p. 37
- BARBERA A., *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 1213 ss.
- BARBIERI G.T., *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, p. 378
- BARCELLONA P., *Il declino dello stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Bari, 1998
- BARILE P., MACCHITELLA C., *I nodi della Costituzione*, Torino, 1979
- BARTOLE S., *Autonomia regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Diritto e società*, 1973, p.556
- BARTOLE S., *Dal regionalismo delle Regioni al regionalismo delle etnie*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 963 ss.
- BARTOLUCCI L., *Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR*, in *Policy Brief*, n. 47/2021, pp. 1-6
- BASSANINI F., *L'attuazione delle Regioni*, 1970
- BASSANINI F., *Indirizzi e coordinamento delle attività regionali*, in *La via italiana alle Regioni*, 1972, pp. 43 ss.

- BERGONZINI C., *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quad Cost.*, n. 4/2020, pp. 761 ss.
- BERTI G., BASSANINI F., *Corte costituzionale e autonomie locali*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, 1978, pp. 176 ss.
- BERTI G., *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 2001, pp. 462 ss.
- BERTI G., *Interpretazione costituzionale. Lezioni di diritto pubblico*, Padova, 2001, pp. 459 ss.
- BIFULCO R., *La forma della Repubblica: il titolo della parte seconda della Costituzione e l'art. 55*, in ATRIPALDI V.- BIFULCO R., *La commissione parlamentare per le riforme istituzionali della XIII legislatura*, Torino, 1997
- BIFULCO R. (a cura), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006
- BIFULCO R., *Il modello delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le regioni*, n. 2/2006, pp. 233 ss.
- BIFULCO R., CELOTTO A. (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza della Corte costituzionale: 2001-2014*, Napoli, 2015
- BILANCIA P., *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di senato federale e sul bicameralismo asimmetrico*, in BASSANINI F. (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata*, Roma, 2004, pp. 442 ss.
- BIN R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1220
- BIN R., *Le deboli istituzioni della leale cooperazione (nota a Corte Cost. 507/2002)*, in *Giur. Cost.*, n. 46/2002, pp. 4189 ss.
- BIN R., *La revisione del Titolo V: un disegno senza forma*, in CECCANTI S., VASSALLO S., (a cura di) *Come chiudere a transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, pp. 267 ss.
- BIN R., *Lo Stato di diritto*, Bologna, 2004, pp. 68 ss.
- BIN R., *Riforme "politiche" e "technicalities" giuridiche*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 307 ss.

- BIN R., RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, pp. 934 ss.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2020
- BIONDI F., N. ZANON (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001
- BOBBIO L., *Governance multilivello e democrazia*, in *La rivista delle politiche sociali*, 2005, pp. 51 ss.
- BONFIGLIO S., *Elezioni presidenziali e senato nelle proposte di riforma*, in *Quad. cost.*, 2004, pp. 120 ss.
- BONFIGLIO S., *Il Senato in Italia: riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Bari, 2006, pp. 49 ss.
- BRUNELLI G., *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, p. 6
- BUZZACCHI C., *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020
- CALAMO SPECCHIA M., *Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, pp. 7 ss.
- CALANDRA P., *Il bicameralismo «snellito» della Commissione Bozzi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1984, p. 269
- CALIFANO L., *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e del coordinamento*, in *Le regioni*, 1999, pp. 49 ss.
- CALZOLAIO S., *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2012
- CANDIDO A., *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, pp. 15 ss.
- CARAVITA DI TORITTO B., *Le sedi della concertazione*, in *Federalismi.it*, n.23/2006, p.7

- CARAVITA DI TORITTO B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, pp. 42 ss.
- CARETTI P., *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, 1979
- CARETTI P., *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo statale e regionale*, in *Le regioni*, 2000, p. 551
- CARETTI P., MORISI M., *Parlamento e politiche pubbliche*, in *Quad. cost.*, n. 3/2001, p. 491 ss.
- CARETTI P., *Gli “accordi” tra Stato, regioni ed autonomie locali: una doccia fredda sul mito del “sistema delle conferenze”*, in *Le regioni*, n. 5/2002, pp. 1173 ss.
- CARETTI P., *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, pp. 103 ss.
- CARETTI P., MORISI M., (a cura di), *Il Parlamento bicamerale. Cinque esperienze a confronto, Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Ricerca 2015*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2015, pp. 257-324 e 325-381
- CARIDÀ R., *La leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Milano, 2018, p. 95
- CARLASSARE L., *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, p. 7
- CARLASSARE L., *Un bicameralismo discutibile*, in VIOLANTE L. (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 338
- CARLASSARE L., *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in BIONDI F., ZANON N. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, pp. 40 ss.
- CARLASSARE L., *La rappresentanza politica: un concetto complesso*, Torino, 2002
- CARMINATI A., *Dal raccordo al vincolo giuridico: l'attività della conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le regioni*, n. 2/2009, p. 257
- CARPANI G., *La conferenza Stato - Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione a oggi*, Bologna, 2006, pp. 137 ss.
- CARPANI G., *Ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in AA.

- VV., *il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012, p. 443
- CARPINO R., *Il sistema delle conferenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2012, p. 529
- CARROZZA P., *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, numero speciale, pp. 87 e 88
- CASSELLA F., *Profili costituzionali della rappresentanza*, Napoli, 1997
- CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002
- CASTELLÀ ANDREU J.M., PAJNO S., RIVOSECCHI G., VERDE G. (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, p. 217 ss.
- CASTELLI L., *Il cosiddetto senato federale nel disegno di legge di riforma della parte II della Costituzione*, in BASSANINI F. (a cura di), *Costituzione una riforma sbagliata*, Roma, 2004, pp. 460 ss.
- CATELANI E., *Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei Parlamentari?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, pp. 288 e 289
- CATELANI E., *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in *Federalismi.it*, n. 10/2020, p.4
- CATELANI E., *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?* in *Quad. cost.*, n. 4/2020, pp. 727 ss.
- CAVASINO E., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, 2022, pp. 87 ss.
- CAVINO M., *Le prospettive del controllo parlamentare nel dibattito sulla riforma dei regolamenti delle Camere*, in *Il Filangieri*, 2021, pp. 193 ss.
- CECCANTI S., *Riforme costituzionali e composizione del Senato: il ritorno alla rappresentanza territoriale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, pp. 1 ss.

- CECCANTI S., CURRERI S., *Il Senato che (non) è stato, è e sarà: un deciso miglioramento*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2016, pp. 433 ss.;
- CECCHETTI M., *Le intese tra Stato e regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, in *Le regioni*, n. 4/2004, p.1046
- CEDRONI L., *La rappresentanza politica. Teorie e modelli*, Milano, 2004
- CERRINA FERONI G., *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali)* in *Rivista AIC*, n.3/2019, pp. 6 ss.
- CHELI E., *Il problema storico della Costituente*, in *Politica del diritto*, n. 4/1973, p. 485
- CHELI E., voce *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. II, Torino, 1987, p. 323
- CIARLO P., *Il territorio immaginario*, in *Le Regioni*, 1995, pp. 686 ss.; Id., *Funzione legislativa ed anarcofederalismo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, pp. 643 ss.
- CIARLO P., *Dinamiche della democrazia e logiche dei valori in Diritto pubblico*, 1995, pp. 130 ss.
- CIAURRO L., *Nota introduttiva. La componente plebiscitaria nei sistemi rappresentativi: la visione giuspubblicistica di Ernst Fraenkel*, in FRAENKEL E., *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* (1958), Torino, 1994, pp. 1 ss.
- CIOLLI I., *Le seconde Camere e la rappresentanza territoriale*, in BONFIGLIO S. (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, Padova, 2008, p. 165
- CIOLLI I., *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010, p. 100
- CIOLLI I., *Appunti per l'audizione del 29 ottobre 2015 innanzi alla I Commissione (Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei Deputati*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2016, p. 3

- CITRIGNO A.M., *La riforma del bicameralismo paritario e del Titolo V Cost. Quale prospettiva per il sistema delle conferenze?*, in MORELLI A., MOSCHELLA G. (a cura di), *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, 2016, pp. 117 ss.
- CLEMENTI F., *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, p.25
- COLASANTE P., *La riduzione del numero dei parlamentari, fra merito e legittimità costituzionale*, in *Federalismi*, n. 12/2020, p.58
- COMBA M.E., *Il modello americano*, in PIZZETTI F., *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1996, pp. 207 ss.
- CONTI G. L., *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, p.4
- CONTI G.L., *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, pp. 1-31
- COTTA M., *Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di un'analisi struttural-funzionale del Parlamento*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1971, p. 545
- COTTA M., *Parlamenti e rappresentanza*, in PASQUINO G. (a cura di), *Manuale di scienza della politica*, Bologna, 1986, pp. 281 ss.
- CRISAFULLI V., *Le regioni davanti alla Corte Costituzionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1963, pp. 537 ss.
- CRISAFULLI V., *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982, p. 495
- CUOCOLO F., *Due nuovi progetti di legge per la riforma del Senato*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1959, p.188
- CURRERI S., *Riforme Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi*, n. 10/2020, p.19
- CURRERI S., *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?* in *Quad. Cost.*, n. 4/2020, pp. 705 ss.

- D'ALESSIO G., (a cura di)., *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato(1945-46)*, Bologna, pp. 697 ss.
- D'ATENA A., *Le regioni italiane e la Comunità economica europea*, 1981; AA. VV., *Istituzioni comunitarie e Regioni*, 1988
- D'ATENA A., *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in *Federalismo e regionalismo in Europa*, 1994, pp. 208 ss.
- D'ATENA A., *Note introduttive in tema di federalismo e regionalismo*, in D'ATENA A., *La riforma da riformare*, in *La rivista del manifesto*, 2001, pp. 16 e 17
- D'ATENA A., *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, vol. II, pp. 375 ss.
- D'ATENA A., *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2010, pp. 330 ss.
- DEFFENU A., *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006, p. 261
- DEMURO G., *Regole costituzionali non scritte tra diritto e altre scienze*, Torino, 2003, p. 48;
- DELL'ACQUA C., *La Costituzione vivente. Dalla commissione Bozzi alla bicamerale*, 1993
- DELLA PORTA D., *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, 1992
- DELLEDONNE G., *Costituzione e legge elettorale. Un percorso comparatistico nello Stato costituzionale europeo*, 2019, p. 128
- DE SANTIS V., *La “doppia investitura” dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare “al centro” le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2, co. 5, del d.d.l. cost. n. 1429-B*, in *Forum quaderni costituzionali*, n.11/2015, p.1
- DICKMANN R., *“Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, p.91

- DI COSIMO G., *Dalla conferenza stato-regioni alla Conferenza Unificata (passando per la Stato-città)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, pp. 11 ss.
- DI PLINIO G., *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il “taglio” del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, n.7/2019, p.8
- DOGLIANI M., PALLANTE F., *Sull’attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, pp. 1 ss.
- DURKEIM E., *La divisione del lavoro sociale* (1933), Milano, 1962, pp. 187 ss., secondo cui il criterio territoriale avrebbe ceduto il passo ad una divisione della società basata sul principio del lavoro.
- DUSO G., *La politica oltre lo Stato: Carl Schmitt*, Venezia, 1981
- DUSO G., *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano
- ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 73 ss.
- FALCON G. (a cura di), *Lo Stato autonomista, Funzioni statali, regionali e locali nel d.lgs 112/1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998
- FALCON G., *Le Regioni e l’unità nelle politiche pubbliche*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 305 ss.
- FARAGUNA P., *Il premio di maggioranza visto dalle Regioni: un mostro a due teste* in *Le Regioni*, n. 1/2013, p. 31
- FERNÁNDEZ CARNICERO C.J., *Representación política y representación territorial*, in *I Jornadas de derecho parlamentario*, Madrid, 1985, vol. II, pp. 949 ss.
- FERRAIUOLO G., *Principio di leale collaborazione e garanzie procedurali*, in SCUDIERO M., (a cura di), *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, vol. I, pp. 503 ss.
- FERRAIUOLO G., *Leale collaborazione: un principio costituzionale supremo?*, in STAIANO S. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, 2006, pp. 694 ss.

- FERRARA A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1*, Milano, 2001, p. 173
- FERRARA M., *La revisione puntuale sulla riduzione del numero dei parlamentari nella XVIII legislatura (ovvero del modificare la Costituzione per punti agili)*, in *Federalismi*, n. 12/2020, p.140
- FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000; Id., *Mercati e globalizzazione. Gli incerti cammini del diritto*, in *Politica del diritto*, 1998, pp. 410 ss.
- FERRARI G., *Problemi nuovi nel nuovo Parlamento bicamerale*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 1950, p. 212
- FERRARO L., *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2007, p. 707
- FIORAVANTI R., *Le dottrine dello Stato e della Costituzione*, in ROMANELLI R. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, 1995, p. 442
- FISICHELLA D. (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, 1983
- FRATTOLA E., *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?* in *Osservatorio sui Conti pubblici italiani*, 2019
- FROSINI T.E., *Federalismo e bicameralismo*, in *www.federalismi.it*, 2003, p. 111
- FROSINI T.E., *Bicameralismo differenziato e governabilità*, in *federalismi.it*, n. 12/2016, p. 4
- FUSARO C., *La redistribuzione territoriale del potere politico nel dibattito parlamentare dalla Commissione Bozzi alla Commissione D'Alema (1983-1998)*, in GAMBINO S., (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, 1998, p. 524
- FUSARO C., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2015, p. 433

- FUSARO C., *Le ragioni di una riforma*, in CRAINZ F., FUSARO C., *Aggiornare la Costituzione*, Roma, 2016, pp. 80 ss.
- FUSARO C., *Nota scritta nell'ambito delle audizioni in Ufficio di Presidenza, in relazione all'esame in sede referente dei ddl cost. n.214 e conn. (riduzione del numero dei parlamentari)*, in *www.astrid-online.it*, 21 novembre 2018, p.3
- GALEOTTI S., *Le Regioni e la riforma istituzionale*, in *Quad. reg.*, n.2/1984, pp. 619 ss.
- GIANFRANCESCO E., *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in AA. VV., *Un senato delle autonomie per l'Italia federale*, Roma, 2003, p. 101
- GIANFRANCESCO E., *Problemi commessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n.3 del 2001*, in *Rassegna Parlamentare*, 2004, pp. 318 ss.
- GIANNINI L., LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, p. 140
- GIANNINI M. S., *Senato e Camera: un giuoco di specchi*, "Mondo Operaio", 1948, 2, pp. 17 ss.
- GOZZI G., *La crisi della dottrina dello Stato nell'età di Weimar*, in GOZZI G., SCHIERA P. (a cura di), *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la prima guerra mondiale*, Bologna, 1987, p. 176
- GRANDI A., *Fermare lo stravolgimento della Costituzione e la deriva ipermaggioritaria dell'italicum*, in AA. VV., *La Costituzione bene comune*, Roma, 2016, pp. 9 ss.
- GRATTERI A., *La riduzione del numero dei parlamentari: un senatore vale due deputati?*, in *Lo Stato*, n. 13/2019, p. 123
- GUARINO G., *Del sistema bicamerale*, in *Studi Senesi*, n. 2/1953, p. 76
- GUARINO G., *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia regionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1964, pp. 559 ss.
- GUARINO G., *Le regioni nell'evoluzione politica e costituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.1/1970, pp. 5 ss.
- HOFMANN H., *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Milano, 2007

- KAISER J.H., *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milano, 1993, pp. 128 ss.
- KIRCHEIMER O., *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in SIVINI G. (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, 1971, pp. 177 ss.
- LABRIOLA S., *Il bicameralismo nel progetto di riforma della Costituzione italiana del 1997*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, n. 1/1998, p. 83
- LA FALCE M.G., *La Conferenza Stato-regioni: organizzazione e funzionamento*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/1998, pp. 26 ss.
- LA PIRA G., *Il valore della Costituzione*, in *Cronache sociali*, 1948, pp. 17 ss.
- LASORELLA G., *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione*, in *Quad. cost.*, n.3/2021, pp. 551 ss.
- LEIBHOLZ H., *L'essenza della rappresentazione (1928)*, in LEIBHOLZ G., *La rappresentanza nella democrazia (1973)*, Milano, 1989, pp. 387 ss.
- LEO R., PITRUZZELLA G.(a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, Bologna, 1999, pp. 325 ss.
- LEPRE A., *Storia della prima repubblica. L'Italia da 1943 al 1998*, Bologna, 1999, pp. 306 ss.
- LIPPOLIS V., *Il bicameralismo e il Senato federale*, in CALDERISI P., CINTIOLI F., PITRUZZELLA G. (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli, 2004, p. 80
- LIPPOLIS V., *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, n.1/2012, p. 32
- LIPPOLIS V., *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi su l'Avanti del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi il 24 febbraio 2014*, in *Federalismi.it*, n.5/2014, pp.1 e 2
- LUCIANI M., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994, p. 1317

- LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato* in BIONDI F., ZANON N. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, pp. 114 ss.
- LUGARÀ R., *Sentenze additive di procedura...legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Rivista AIC*, n.1/2017
- LUPO N., *La potestà regolamentare regionale (art. 117, 6° comma)*, in GROPPI T.-OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, pp.101 ss.
- LUPO N., *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, in VOLPE G., (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, pp. 137 ss.
- LUPO N., *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in AA. VV., *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Roma, 2016, pp. 426 ss.
- LUPO N., *Il "sistema delle conferenze" e il ruolo del Governo "in" Senato*, in *Rass. parl.*, 2016, p. 468
- LUPO N., *Funzioni di organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it*, n.1/2018, p. 8
- LUPO N., *Il "mezzo voto" ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima*, in *Osservatorio AIC*, n.6/2019, p.4
- LUPO N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n.1/2022
- MACCHIA M., *Le «instabili» fondamenta del bicameralismo costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2018, pp. 233 ss.
- MACCHIAVELLO A., *Il problema del bicameralismo e le origini del Senato. Il dibattito in Assemblea costituente*, in *Studi Urbinati*, n.1/2011, pp. 170 ss.
- MANCINI M., *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2013, p. 964

- MANETTI M., *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2021, p. 531
- MANGIA I., *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, in *Giur. Cost.*, 2002, pp. 886 ss.
- MANGIA I., *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021
- MANGIAMELI S., *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *Rass. parl.*, 2010, p. 6 e 468
- MANGIAMELI S., *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in *Italian Papers on Federalism, Rivista on-line dell'Issirfa-Cnr*, n. 1/2017, p. 12
- MANGIAMELI S., *Problemi inerenti la formazione e il funzionamento del Senato*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2016
- MANZELLA A., *Il parlamento*, III. ed., Bologna, 2003, p. 123
- MANZELLA. A., *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, 2007
- MANZELLA A., *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, pp. 2-6
- MANZELLA A., *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, n. 4/2019, pp. 4-5
- MARCENÒ V., *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, in MORELLI A., (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Atti del Convegno di Catanzaro del "Gruppo di Pisa", 2019, p. 282
- MARINI F.S., *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-regioni*, in *Rassegna Parlamentare*, Milano, 2001, pp. 649-679
- MARTINES T., *Le Camere*, tomo I: Art. 56-58, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 1984, p. 94

- MEZZANOTTE P., *Base regionale e rappresentanza territoriale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, pp. 304 ss.
- MATTARELLA S., *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, pp. 1162 ss
- MERLONI F., *Il paradosso italiano: "federalismo" ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 2005, p. 472
- MICELI V., *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Bologna, 1891, pp. 168 ss.
- MIDIRI M., *Le competenze delle Commissioni permanenti alla luce della riforma dei Ministeri e della revisione del Titolo V della Costituzione*, in GIANFRANCESCO E. E LUPO N. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, 2007, pp. 123-140
- MOR G., *Tra Stato - regioni e Stato - città*, in *Le regioni*, 1997, pp. 513 ss.
- MORELLI A., MOSCHELLA G. (A CURA DI), *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, Napoli, 2016, pp. 117 ss.
- MORTATI C., *La seconda camera*, in *Cronache sociali*, n. 9/1947, p. 482
- NENNI P., *Il Ministero per la costituente. L'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, Roma, 1995, p. 76
- OCCHIOCUPO N., *La «Camera delle Regioni»*, Milano, 1975, pp. 28 ss.
- OCCHIOCUPO N., *Proposte e dibattiti sulla "Camera delle Regioni"*, in *Le Regioni*, 1976, p. 752
- OCCHIOCUPO N., *La «Camera delle Regioni»*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, 1977, pp. 409 ss.
- OCCHIOCUPO N., *Le regioni in Parlamento. Attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1989, 1333 ss.
- OLIVETTI M., *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in *La repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, p. 40
- OLIVETTI M., *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in *Cuestiones*

- Constitucionales. Revista Mexicana del Derecho Constitucional*, 2008, pp. 107 ss.
- OLIVETTI M., *I raccordi fra le istituzioni nazionali e quelle regionali e locali: i problemi posti dalla trasformazione del Senato in una Camera delle autonomie territoriali*, in ANTONETTI N., DE SIERVO U. (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma, pp. 219 ss.
- ONIDA V., *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019 in Federalismi.it*, n.3/2019, pp.275-278
- PADULA C., *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in *Le Regioni*, 2016, p. 860
- PACINI F., *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sul sistema elettorale*, in ROSSI E. (a cura di), *“Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale”*, 2020, p.106
- PAJNO S., *L'integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, Torino, 2001, pp. 226-289 ss.
- PAJNO S., *La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2017, p. 12
- PAJNO S., *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in ANTONETTI N., PAJNO A., *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, 2022, p. 23
- PAGLIARI A., *I raccordi Stato-autonomie territoriali nella prospettiva di riforma del bicameralismo perfetto*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, p. 2.
- PALADIN L., voce Presidente della Repubblica, in *Enc. dir.*, XXXV, 1986, p. 5
- PALADIN L., *Bicameralismo*, in *Enciclopedia giuridica*, n.5/1988, p. 1-8
- PALADIN L., *Sulle funzioni di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. Cost.*, 1971, pp. 189 ss.
- PALADIN L., *La riforma regionale fra costituzione e prassi*, in *Diritto e società*, 1979, p. 263
- PALADIN L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. cost.*, 1984, pp. 219 ss.

- PALADIN L., *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo italiano*, in *Le Regioni*, 1996, p. 615
- PALERMO F., *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde camere*, Trento, 1997, pp. 509 ss.
- PALERMO F., *Germania ed Austria: modelli federali e bicamerali a confronto*, Università degli studi di Trento, 1997
- PALOMBELLA G., *Costituzione e sovranità*, Bari, 1997, pp. 109 ss.
- PASQUINO G., *Degenerazioni dei partiti e riforma istituzionale*, Bari, 1982
- MASSARI O., *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2004
- PERNICE I., MAYER F., *La Costituzione integrata dell'Europa*, in ZAGREBELSKY G. (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, 2003, pp. 43 ss.
- PETRILLO P. L., *I Parlamenti*, in FROSINI T.E.(cur.), *Diritto pubblico comparato*, Bologna, 2019, p. 148
- PEZZINI B., *Il Bundesrat della Germania federale*, Milano, 1990, p. 50
- PIATTONI S., *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2005, pp. 417 ss.
- PINNA P., *La costituzione e la giustizia costituzionale*, Torino, 1999, pp. 97 ss.
- PERTICI A., *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio Costituzionale*, n.2/2018, p.9
- PEZZINI B., *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990, p. 270
- PEZZINI B., *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, p. 2
- PINELLI C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro.it*, V, 2001, p. 194
- PINELLI C., *La crisi dei consigli regionali e i circuiti tra Stato e regioni*, in *Studi in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008

- PINELLI C., *Sull'elezione del Senato "a base regionale"*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, pp. 3 ss.
- PISTORIO G., *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, 2018
- PITRUZZELLA G., *Verso una democrazia maggioritaria; ambiguità e limiti dell'ingegneria costituzionale in Italia*, in DI LEO R., PITRUZZELLA G. (a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, Bologna, 1993, pp. 323 ss.
- PIZZETTI F., *Il sistema delle regioni e dell'amministrazione locale*, in *Gruppo di Milano, Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983, p. 93.
- PIZZETTI F., *Riforme istituzionali del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, pp. 423 ss.
- PIZZETTI F., *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le regioni*, 2000, pp. 473 ss.
- PIZZORNO A., *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, in BERGER S., *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale. Pluralismo, corporativismo e le trasformazioni della politica*, Bologna, 1983, pp. 350 ss.
- PORENA D., *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *Federalismi*, n. 14/2019, p.19
- PORTINARO P.P., *La crisi dello ius publicum europaeum. Saggio su Carl Schmitt*, Milano, 1982
- RANDAZZO A., *In tema di riforme costituzionali in itinere*, in *Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia costituzionale*, n. 2/2019, p.223
- REPOSO A., *Profili dello Stato autonomistico. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2000, pp. 41 ss.
- RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano; la Camera delle Regioni*, Milano, 1995, p. 60

- RESCIGNO G.U., *L'art.11 e la "promessa" della Camera delle regioni*, in *Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, Torino, 2003, p.183
- RIDOLA P., *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol II, Padova, 1985, pp. 682 ss.
- RIDOLA P., *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Padova, 1995, pp. 445 ss.
- RIVOSACCHI G., *Art. 55*, in BIFULCO R.,CELOTTO A, OLIVETTI M (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, p. 1119
- RIZZO G., *I lavori preparatori della Costituente*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, I, Firenze, 1969, pp. 747 ss.
- ROLLA G., *La determinazione delle materie di competenza regionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1982, pp. 100 ss.
- ROSSI E. *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, pp. 203 ss.
- ROTELLI E., *L'Avvento delle Regioni in Italia*, Milano, 1967, pp. 361 ss.
- ROTELLI E., *Un progetto di "regionalizzazione del Senato*, in *Le Regioni*, 1976, p. 118
- RUGGERI A., *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi) alla luce della riforma costituzionale del '99*, in FERRARA A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1*, Milano, 2001, p. 173
- RUGGIU I., *Contro la camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, p. 20
- RUINI M., *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, Milano, 1952, p. 63
- RUOTOLO M., *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2021, 573 ss.

- SALERNO G.M., *Il Senato tra riforma del bicameralismo e rappresentanza degli enti territoriali*, in *Le regioni*, n. 1/1998, pp. 9 ss.
- SANDULLI A., *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le regioni*, n. 5/1995, pp. 854 ss.
- SCALONE A., *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, 1996
- SCIORTINO A., *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, 18, 2021
- SGRÒ. F., *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, Milano, 2012, p. 376
- SODA A., *Verso un ordinamento federale. La riforma delle autonomie locali*, in *Aggiornamenti sociali*, 2001, p. 13
- SPADACINI L., *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid*, n.13/2018, p.1
- SPAGNA MUSSO E., *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in Aa. Vv., *Parlamento, istituzioni, democrazia*, Milano, 1980, p. 124
- STAIANO S., *Lo specchio francese. Possibilità e insidie comparative nella riforma costituzionale italiana*, in *confrontocostituzionali.eu*, 2014, p. 2
- STAIANO S., *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, pp. 5 e 6
- STAIANO S., *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, *Relazione al Convegno "Costruire il nuovo Senato"*, Roma, in *www.italiadecide.it*, 2 dicembre 2015, p.2
- STADERINI F., *Il diritto degli enti locali*, Padova, 1989, pp. 3 ss.
- STAIANO S., *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *federalismi.it*, n. 8/2014, p.5
- STURZO L., *La riforma del Senato*, in *"Realtà politica"*, n. 21/1959, pp.1 e 2
- TARLI BARBIERI G., *Alcune osservazioni sul disegno di legge A.S: n. 881 («Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»)*, testo della memoria in

- relazione all'audizione presso la 1^a Commissione permanente del Senato della Repubblica, 29 novembre 2018, p.3
- TARLI BARBIERI G., *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *Le Regioni*, n.2/2019, p.384
- TARLI BARBIERI G., *Riduzione del numero dei parlamentari e geografia elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.3/2020, pp. 227 ss.
- TARLI BARBIERI G., *La questione della rappresentanza delle autonomie in Parlamento*, in ANTONETTI N, PAJNO A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, 2022, p. 176 ss.
- TAMBURRINI V., *La conferenza Stato regioni nel biennio 2005-2006*, in *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007, p.324
- TANTULLI I., *La Legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi* in *Osservatorio Costituzionale*, n. 5/2021, p. 149
- TESAURO A., *Il sistema bicamerale nell'esperienza costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1951, pp. 1 ss.
- TORCHIA L., *La conferenza Stato-Regioni ed il riordino degli organismi a composizione mista*, in *Quad. cost.*, 1990, pp. 345 ss.
- TORRE A., *Il Regno Unito*, in CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F., *Diritto Costituzionale comparato*, Bari, 2009, p. 65
- TOSI R., *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, n.6/1997, p. 993
- TRIPODINA C., *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale* in *Osservatorio Costituzionale*, n.3/2020, p.12
- TRIPODINA C., *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, p. 83
- TUBERTINI C., *Le regioni e il sistema delle conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2010, pp. 93 ss.
- TUPINI G., *Il Senato*, Bologna, 1946, p. 129 ss.

- VANDELLI L., *I luoghi e gli strumenti di raccordo interistituzionale*, in *Il "gioco" della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, GASPARI O. - PIRAINO A. (a cura), 2007, pp. 71 ss.
- VANDELLI L., *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn.303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le regioni*, n. 5/2008, pp. 883 ss.
- VASSALLO S., *Come le Seconde camere rappresentano i territori. Le lezioni dell'analisi comparata*, in CECCANTI S., VASSALLO S., (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, pp. 339 ss.
- VENTURINO F., *La personalizzazione della politica italiana. Il ruolo dei leader nelle elezioni del 1996*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2000, pp. 298 ss.
- VERNATA A., *Governo e parlamento nella produzione normativa. evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?* in *Rivista AIC*, n.3/2020, p. 68
- VIVALDI E. *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari su alcune funzioni "di garanzia" esercitate dal Parlamento*, in ROSSI E. (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, 2020, p.93
- VOLPI M., *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2020, p.45
- ZAGREBELSKY G., *I paradossi della riforma costituzionale*, in «*Politica del diritto*», n.1/1986, p. 165
- ZAGREBELSKY G., *La sovranità e la rappresentanza politica*, in Aa. Vv., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, pp. 90 ss.
- ZAGREBELSKY G., *Corti costituzionali e diritti universali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2006, p. 310
- ZANOBINI, G., *Caratteri particolari dell'autonomia*, in Aa.Vv., *Studi di diritto pubblico in onore di O.Raneletti*, vol. II, Padova, 1931, pp. 391 ss.

ZANOBINI G., *Caratteri particolari dell'autonomia*, in Aa.Vv., *Studi di diritto pubblico in onore di O.Raneletti*, Padova, 1931, vol. II, pp. 391 ss.

ZANON N., *Il libero mandato parlamentare; saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, pp. 57 ss.

ZUDDAS P., *Una tavola rotonda a Pisa sulle commissioni parlamentari*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, pp. 299-302.