

*Annamaria Poggi **

REGIONALISMO DIFFERENZIATO,
AUTONOMIA ORDINARIA E TENUTA COMPLESSIVA DEL SISTEMA.
PERCHÉ NON È PIÙ POSSIBILE RINVIARE
IL TEMA DEL RACCORDO “POLITICO” STATO-REGIONI

SOMMARIO: 1. Ritorna il regionalismo differenziato, mentre rimane aperta la questione del completamento del Titolo V, in particolare l'assenza di una sede di raccordo “politico”. – 2. Titolo V e Camera delle regioni: un nesso inscindibile e necessario. – 3. La questione non è la rappresentanza dei territori, ma il pluralismo istituzionale e il raccordo “politico” tra Stato e regioni. – 4. Alla ricerca di una soluzione possibile. – 5. In conclusione e ritornando sul regionalismo differenziato.

1. Ritorna il regionalismo differenziato, mentre rimane aperta la questione del completamento del Titolo V, in particolare l'assenza di una sede di raccordo “politico”

Anche il Governo Meloni, come del resto quasi tutti quelli che l'hanno preceduto dal 2001 in avanti, ritorna sul tema del regionalismo differenziato annunciando prima¹ e tentando poi l'attuazione dell'art. 116, comma 3².

* Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Torino.

¹ Tutti e tre i partiti dell'attuale maggioranza governativa avevano previsto nel rispettivo programma - per le elezioni del 25 settembre 2022- l'attuazione del regionalismo differenziato: v. il par. 3 del programma di Fratelli d'Italia; il par. *Riforme istituzionali* del programma della Lega e par. 3 programma di Forza Italia. L'attuazione del 116 comma 3 Cost., era pure inserita nell'*Accordo quadro di programma* del centrodestra. Inoltre lo stesso intento è contenuto nelle *Dichiarazioni programmatiche del Governo* esposte alla Camera il 25 ottobre dalla Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni.

² Con l'approvazione in Consiglio dei ministri del d.l.l. n. 615 («Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione»). Secondo le intenzioni del Ministro Calderoli il lavoro dovrebbe procedere su un doppio binario: da un lato dovrebbe proseguire l'*iter* parlamentare per l'approvazione del d.d.l. n. 615; dall'altro lato la Cabina di regia – costituita con la legge di

Da quanto si può dedurre dall'impianto originario del disegno di legge n. 615 approvato dal Consiglio dei ministri su iniziativa del Ministro Calderoli, si tratta di un tentativo di attuazione che, per un verso ha esteso la possibilità di richiedere la differenziazione per tutte le materie previste dall'art. 117, comma 3 (art. 2, comma 1) e, per l'altro verso e conseguentemente, ha posto come pre-condizione l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (d'ora in avanti lep), «nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge» (art. 1, comma 2). La procedura lascia ampi margini di discrezionalità al governo e riduce al minimo la partecipazione del parlamento (che può esprimersi sugli schemi di intesa e sui lep solo con atti di indirizzo e con pareri) e della Conferenza unificata (che esprime un parere). Per la individuazione dei lep non sono previste risorse aggiuntive (art. 4), mentre l'intesa individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite «attraverso la compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale» (art. 5, comma 2).

Mentre, dunque, pare avviato l'ennesimo tentativo di attuazione dell'art. 116, comma 3, e si consumano gli scontri politici e culturali che da sempre accompagnano questa norma³, riemerge a mio avviso una delle principali (o forse la principale) questione irrisolta dal Titolo V: l'assenza di una sede di raccordo politico tra stato e regioni che renda condivise le scelte di attuazione, soprattutto quando esse, come in questo caso si presentano così dirompenti da poter mutare l'assetto dei rapporti tra stato e sistema delle autonomie (v. la scelta di concedere in differenziazione tutte le materie di cui al 117, comma 3 e la questione dei lep a legislazione invariata). A parte il parere della Conferenza unificata, sullo schema dell'intesa e sugli schemi di d.P.C.M. concernenti i lep, nessun meccanismo è previsto che assicuri una condivisione "orizzontale" (tra governo e regioni) di tutto il percorso e dei relativi contenuti. Il rapido passaggio che il ministro ha effettuato sullo stesso schema di

bilancio per il 2023 e supportata da vari comitati tecnici – dovrebbe predisporre le bozze dei Dpcm di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e i relativi costi e fabbisogni standard, assunti i pareri della Conferenza unificata e del Parlamento. Una volta completato il lavoro, sarebbero poi contrattate le intese con le singole Regioni che hanno richiesto l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia e avviato il successivo cammino parlamentare per la loro approvazione.

³ Su cui sia consentito rinviare per una sintesi a A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?* in A. MASTROMARINO, J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, 27 ss.

d.d.l in Conferenza unificata⁴ ha partorito un parere controverso, con una spaccatura all'interno della stessa Conferenza che nulla ha a che vedere con l'idea di accordo politico che, invece, sarebbe stato necessario su un provvedimento così rilevante.

Si tratta di una questione cruciale che, ancor prima e al di là della questione del regionalismo differenziato, continua a condizionare pesantemente l'attuazione della riforma costituzionale del 2001, come la Corte costituzionale ha più volte evidenziato. Il modello di regionalismo configurato dal Titolo V, infatti, impone una sede "politica" di co-decisioni che per diverse motivazioni non può essere assorbita dall'attuale assetto delle conferenze e la cui assenza distorce il modello configurato.

Pertanto, lo stato regionale italiano rimane a forte impronta centralistica, il che non sarebbe un gran problema se non fosse che molta parte delle politiche pubbliche e sociali sono state trasferite alle regioni e agli enti locali dando vita così un sistema completamente schizofrenico: le decisioni politiche, soprattutto quelle sulla distribuzione delle risorse rimangono allocate al "centro", mentre la responsabilità del fare è tutta scaricata a livello periferico. La legge più rilevante per il sistema locale, la legge di bilancio, procede secondo una logica di contrattazione che poco ha a che vedere con le esigenze del sistema stesso, che il più delle volte subisce le decisioni. Ma anche quando in essa sono previste misure *ad hoc*, queste sono esito di promesse elettorali dei partiti più che di accordi tra governo e sistema locale. Certamente le regioni non hanno mancato in questi anni di far sentire la loro voce all'interno della Conferenza stato-regioni, anche e spesso ottenendo quello che chiedevano, ma a costo di grandi fatiche e spesso di lunghi ed estenuanti contenziosi.

Logica che non muta neppure in situazioni eccezionali. Basti pensare a quanto sta accadendo in Emilia Romagna nel post alluvione: non solo il governo ha assunto la "sua" decisione sul Commissario straordinario senza alcun coordinamento con presidente di regione e sindaci dei comuni coinvolti, ma, ciò che è ben più rilevante è che manca l'accordo (meglio non è neppure all'ordine del giorno) sulle risorse necessarie per la ricostruzione.

Il regionalismo differenziato (in particolare quello delineato nel d.d.l. Calderoli) accentua questa distorsione: manca al suo interno l'individuazione

⁴ Nella seduta del 2 marzo 2023 con il voto contrario di Emilia-Romagna, Toscana, Campania e Puglia. Nella stessa seduta l'Associazione nazionale dei comuni italiani e l'Unione delle provincie italiane nella persona dei propri Presidenti hanno espresso molte preoccupazioni sull'impianto del d.d.l. in due documenti allegati al verbale di seduta.

di una qualunque sede “politica” collettiva di verifica dell’impatto economico finanziario sulle altre regioni. La contrattazione tra governo e singola regione sulla differenziazione (che può giungere all’intera gamma delle materie previste nel 117, comma 3), escludendo anche il Parlamento (che non ha possibilità di modificare le intese) renderebbe il nostro regionalismo ancora più centralistico di quanto non lo sia attualmente. Soprattutto potrebbe renderlo talmente asimmetrico al punto da collidere con il principio di unità della Repubblica⁵.

Perciò il tema del raccordo “politico” tra stato e regioni non può più essere rinviato *sine die*. A maggior ragione, va affrontato contestualmente all’attuazione del regionalismo differenziato, anche ricorrendo a soluzioni istituzionali intermedie, in mancanza della seconda camera territoriale.

In proposito e data la sede che ospita queste riflessioni, val la pena rammentare una delle ultime fatiche di Beniamino Caravita e cioè la presidenza di una commissione insediata con *d.m. del 25 giugno 2021 dalla Ministra per gli Affari Regionali, on. Maria Stella Gelmini, con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata e con il compito di approfondire e predisporre una proposta di intervento normativo sul tema dell’autonomia differenziata*.

La commissione, che aveva optato per una interpretazione sostanziale e non solo formale del 116, comma 3 – limitando così la possibilità della devoluzione di materie in differenziazione – si era anche indirizzata verso una visione pattizia “multilaterale” del procedimento che coinvolgesse la Conferenza delle Regioni, nel senso di prevedere l’approvazione preventiva al suo interno degli accordi che poi il Consiglio dei ministri avrebbe trasformato in intese da sottoporre alla sede parlamentare secondo il dettato dell’art. 116, comma 3. Ciò in considerazione sia della perdurante assenza degli enti locali nella stessa sede, sia della circostanza per cui l’autonomia differenziata di una regione può ripercuotersi sulle altre regioni che non accedono alla richiesta, tantopiù se l’autonomia differenziata si realizza a saldi di bilancio invariati (come previsto tra l’altro dal d.d.l. Calderoli).

Per le stesse ragioni, la commissione aveva previsto anche il coinvolgimento nel procedimento della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con rappresentanti di regioni ed enti locali, come previsto ormai da anni dall’articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001.

⁵ Questione evidenziata da R. DI MARIA, *La procedura di attuazione del “regionalismo differenziato”: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli enti locali, alla perplessa definizione dei lep*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2023, 31.

2. Titolo V e Camera territoriale: un nesso inscindibile e necessario

Ora come allora rimango convinta della stessa esigenza, e più in generale del fatto che la mancanza di una camera territoriale costituisca la grande assente del Titolo V revisionato.

Del resto, prescindendo per il momento dalla questione del regionalismo differenziato su cui si tornerà in conclusione, la necessità di un raccordo politico Stato-regioni-enti territoriali è questione centrale per gli assetti del regionalismo stesso come dimostra il fatto che prima del 2001 – dalla Commissione Bozzi alla Commissione D’Alema – l’ipotesi di revisione della seconda camera veniva sempre e solo connessa alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare, in funzione di una maggiore efficienza del sistema ovvero di stabilità degli esecutivi. Forse in realtà già con la Commissione D’Alema si iniziava molto cautamente ad introdurre il tema delle “esigenze” dei territori, meglio di un nesso tra i processi legislativi parlamentari e le esigenze del mondo delle autonomie locali⁶.

Sarà però solo dopo la revisione del 2001 che la questione assunse un significato diverso, direttamente connesso allo spirito della riforma del Titolo V⁷.

⁶ Il progetto di legge di riforma costituzionale che venne approvato definitivamente il 4 novembre del 1997 (per poi naufragare quando le profonde differenze di vedute fra le forze politiche provocarono l’interruzione dell’*iter* del processo di riforma il 9 giugno 1998), sebbene avesse alla base l’idea di differenziazione funzionale, assecondava, nel contempo le ragioni delle autonomie locali. Veniva, infatti, profondamente modificato il procedimento legislativo, prevedendo tre percorsi diversi, a seconda della tipologia di legge. In uno di tali procedimenti si prevedevano infatti le c.d. leggi bicamerali non paritarie, e cioè leggi in materie espressamente enumerate, di interesse per il sistema delle autonomie, che dovevano essere approvate da entrambe le Camere, ma in caso di introduzione di modifiche da parte del Senato, la Camera avrebbe dovuto deliberare in via definitiva. Inoltre, solo per l’esame di tali leggi, il Senato deliberava in sessione speciale a composizione “mista”, integrato da 200 consiglieri regionali, provinciali e comunali, eletti da appositi collegi elettorali in ciascuna Regione in numero pari ai rispettivi senatori.

⁷ Perciò all’indomani della riforma del Titolo V molta parte della dottrina sottolineò come la mancata riforma del sistema bicamerale avrebbe inciso negativamente sull’attuazione dello stesso. V., in tal senso, tra gli altri, F. PIZZETTI, *Le “nuove” Regioni italiane tra Unione europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni* 5/2001, 805; G. FALCON, *Il big bang del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1148 ss.; P. CARETTI, *L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*; in *Le Regioni*, 6/2001, 1224 ss.; M. CAMMELLI, *Amministratori (e interpreti) davanti al nuovo Titolo*

Nel 2005, l'allora maggioranza di centro-destra giunse all'approvazione parlamentare di un testo di legge costituzionale recante Modifiche alla Parte II della Costituzione (A.S. 2544) che, tra l'altro, modificava profondamente il bicameralismo paritario in direzione di un diverso modello in cui la funzione politica di governo era demandata esclusivamente alla Camera dei deputati, mentre il secondo ramo del Parlamento, definito «Senato federale», si caratterizzava quale raccordo tra stato centrale e sistema delle autonomie.

Il senato veniva eletto a suffragio universale e diretto su base regionale, contestualmente all'elezione del rispettivo consiglio regionale, per cui i senatori sarebbero rimasti in carica fino all'elezione del successivo consiglio regionale (con la conseguenza che il Senato nel suo complesso non avrebbe più avuto una durata predefinita, ma sarebbe stato soggetto a rinnovi parziali)⁸.

L'approvazione definitiva in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta ma inferiore ai due terzi, consentì la sottoposizione del testo al *referendum* popolare, il cui esito fu di non conferma (sino all'approvazione della legge furono pari al 61,3% mentre i sì al 38,7%).

Successivamente, nel 2007, la c.d. «Bozza Violante» – frutto di una complessa mediazione intervenuta tra varie parti politiche – prevedeva un Senato con funzioni di camera territoriale, escluso dal circuito fiduciario con il governo. I senatori (ridotti a 180) avrebbero dovuto essere eletti dai consigli regionali e dai consigli delle autonomie locali (elezioni di secondo grado), tra i propri componenti, con voto limitato, al fine di garantire la rappresentanza delle minoranze⁹. La discussione parlamentare si interruppe alla camera il 13 novembre 2007, a causa dello scioglimento anticipato della legislatura.

V della Costituzione, in *Le Regioni*, 6/2001, 1300 ss; A.P. OGGI, *Verso una definizione aperta di "bene culturale"? A proposito della sentenza n. 94/2003 della Corte costituzionale*, in *Aedon*, 1/2003.

⁸ Per quanto, poi, riguardava il procedimento legislativo, esso era di norma e in prevalenza monocamerale e tale per cui: a) la Camera dei deputati avrebbe esaminato i progetti di legge nelle materie (espressamente elencate nella Costituzione) di competenza legislativa statale esclusiva; b) il Senato federale avrebbe, invece, esaminato quelli concernenti la determinazione dei principi fondamentali nelle materie (indicate dalla Costituzione) di competenza legislativa concorrente tra stato e regioni.

⁹ La Bozza prevedeva poi tre procedimenti per l'esercizio della funzione legislativa dello Stato. Il primo (procedimento bicamerale paritario) avrebbe trovato applicazione solo per una limitata ed enumerata serie di provvedimenti, estranei all'indirizzo politico governativo. Il secondo (procedimento a prima lettura del Senato) veniva pensato per le leggi in materia di principi fondamentali della materia e i relativi progetti di legge sarebbero stati individuati dai Presidenti delle due Camere, d'intesa fra loro. Il testo approvato dal Senato federale sarebbe poi stato trasmesso alla Camera dei deputati, alla quale spettava l'esame in seconda lettura e

La c.d. Commissione Letta (istituita con decreto del Consiglio dei ministri del 11 giugno 2013) riprese la stessa ispirazione attribuendo al Senato della repubblica la rappresentanza degli enti territoriali, intesi sia come territorio che come istituzioni, e alla Camera dei deputati il rapporto fiduciario e l'indirizzo politico. La scelta era frutto di due esplicite motivazioni: a) la necessità di garantire al governo nazionale una maggioranza politica certa, maggiore rapidità nelle decisioni, e dunque stabilità; b) l'esigenza di portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico compiuto, con una camera che sia espressione delle autonomie territoriali.

Infine, come noto, anche il d.d.l. di revisione costituzionale Renzi-Boschi (n. 1429-B) aveva come perno il superamento del bicameralismo perfetto e una sostanziale ridefinizione del Senato, sia nella composizione (rispondenti alla logica della rappresentanza indiretta), sia nelle funzioni (con l'esclusione dal circuito fiduciario e la rimodulazione della partecipazione all'attività legislativa).

Alla fine, in sostanza, in quasi tutte le Legislature successive alla revisione costituzionale del 2001 si è posto il tema del completamento del Titolo V attraverso l'istituzione di una camera territoriale. Ciò in quanto il Titolo V presuppone, ma al tempo stesso è condizionato da un robusto livello di interazione stato-regioni-enti territoriali, attraverso strumenti concertativi adeguati a sorreggere il passaggio di competenze legislative e amministrative in una logica "unitaria". La valorizzazione delle autonomie locali e del decentramento, infatti, non possono essere interpretati se non all'interno di una logica di unitarietà della repubblica.

Sul punto non possono esservi ambiguità. Il regionalismo unitario ha giocato un ruolo rilevantissimo nel nostro paese in un contesto storico e sociale che spinse tutte le maggiori forze politiche a condividere un progetto comune: cancellare le disuguaglianze personali e territoriali: di qui «una Costituzione pensata e redatta in una prospettiva fortemente unitaria e collocata in un'ottica di innovazione e mutamento dell'intero Paese, indipendentemente da ogni distinzione e differenza territoriale»¹⁰, ed in cui le differenze territo-

l'approvazione in via definitiva, escludendo così ogni ipotesi di "navetta". Il terzo, infine (procedimento a prevalenza di Camera) sarebbe stato applicato in tutti gli altri casi.

¹⁰ F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale italiano tra riforme da attuare e riforme da completare*, Torino, 2003, 43.

riali non avevano un valore in sé, ma in quanto confermativo del principio democratico, di valorizzazione delle comunità territoriali¹¹.

La costruzione dell'unitarietà è ancora più essenziale oggi a fronte di un Titolo V che ha (con le revisioni costituzionali del 1999 e del 2001) indubbiamente introdotto elementi di differenziazione prima sconosciuti. Il nuovo Titolo V, infatti, consente, prima ancora che il regionalismo differenziato, un principio di differenziazione assai pervasivo, che riguarda allocazione di funzioni e di poteri poiché implica la possibilità, formalizzata (dalla Costituzione) di integrare e/o derogare l'assetto delle competenze, così come delineato per tutte le regioni di diritto comune. In tal modo si è certamente introdotto un potenziale punto di frizione: se si enfatizzano eccessivamente gli elementi di differenziazione introdotti dal Titolo V si finisce per collidere prima o poi con il progetto unitario della restante parte della Costituzione. Viceversa, se si insiste sugli elementi uniformanti, si paralizza ogni possibilità di differenziazione consentita dal Titolo V.

3. *La questione non è la rappresentanza dei "territori", ma il pluralismo istituzionale e il raccordo "politico"*

Del resto, come dimostrano due importanti e analitici studi (*A world of Second Chambers* a cura di Luther, Passaglia e Tarchi e *Ordinamenti federali comparati* a cura di R. Bifulco) l'introduzione di un sistema federale o regionale è sempre alla base di una trasformazione costituzionale della seconda camera.

Questo vale sia per i c.d. ordinamenti federali classici. Negli USA il grande compromesso raggiunto a Philadelphia fece del senato la seconda camera di identica rappresentanza di tutti gli stati (due senatori per ogni stato) così suggellando il principio federale. Allo stesso modo l'istituzione di una seconda camera rappresentativa dei cantoni divenne elemento essenziale del

¹¹ Sul punto v. almeno, C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione in La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954, spec. 77 ss.; M. NIGRO, *La riforma dell'amministrazione locale* in AA.VV., *La riforma dell'amministrazione locale*, Torino, 1978, 37 ss.; V. CRISAFULLI, *Vicende della questione regionale*, in *Le Regioni*, 1982, pp. 497 ss.; F. TRIMARCHI-BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1985, 256 ss.; S. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1983, 234; L. PALADIN, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*, 1993, 643; G. FALCON, *Sul federalismo-regionalismo, alla ricerca di un sistema istituzionale in equilibrio*, in *Dir. Econ.*, 1999, 85 ss.

nascente modello federale svizzero sin dal 1848. Così come pure fu nella sede costituente australiana che nel 1897-1898 nacque il parlamento federale con un senato (otto per ogni stato) inteso quale baluardo di difesa delle comunità territoriali ed, infine, pure il Bundesrat tedesco, pur non essendo considerato parte del parlamento, è comunque organo costituzionale che dal 1871 e nelle sue diverse fasi storiche, influenza l'esercizio del potere legislativo.

Ma vale anche per gli ordinamenti federali che non sono nati dalle originarie rivendicazioni di indipendenza da parte delle comunità territoriali quali, ad esempio, India, Messico, Argentina, Brasile, Spagna, Belgio. Anche in questi casi le seconde camere altre nascono contestualmente alla scelta federale e la loro sorte è a questa strettamente connessa. Così in Argentina, il malfunzionamento della rappresentatività territoriale della seconda camera (i due senatori per provincia venivano scelti dai partiti e non dalle comunità) è sfociato in una riforma del 1994 con cui è stato introdotto un terzo senatore per provincia – da eleggersi secondo la logica del territorio – che ha rafforzato i poteri federali della seconda camera divenuta in tal modo titolare delle leggi più importanti per la tutela del principio autonomistico. Anche l'esempio spagnolo è emblematico: non c'è rassegnazione al fatto che il Senato sia divenuto una camera di "riflessione" piuttosto che una camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali¹².

Non è dunque un dibattito eccentrico quello sulla seconda camera territoriale in Italia. Non vi è nulla di particolarmente strano se dopo la riforma del 2001, se ne discute. Ed è a tutti noto che la sua assenza all'interno del testo del revisionato Titolo V sia stato frutto più di strategie politiche più che di convinzioni razionali.

Come noto tale binomio (federalismo-riforma dell'assetto parlamentare) è stato messo in discussione da una parte della dottrina secondo cui sarebbe frutto di un errore di indagine storiografica affermare che un modello federale o regionale richieda necessariamente una seconda camera territoriale come elemento fondante lo stesso sistema federale¹³.

Inoltre in questa impostazione si nega l'influenza reciproca tra introduzione del federalismo e conformazione del sistema parlamentare (e della na-

¹² Sul punto v. l'ampia ed esaustiva analisi di A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Milano, 2010, spec. 207 ss.

¹³ L'anno sostenuta con molte argomentazioni soprattutto I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, spec. 181 ss. e R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Ist. del Fed.*, 6/2006, 903 ss.

scita delle seconde camere territoriali) sulla base dell'argomentazione secondo cui tali camere territoriali hanno dato pessima prova di sé ed anzi in quei sistemi si sono sviluppati in via di prassi raccordi diversi che hanno più efficacemente portato al centro gli interessi dei territori. Non solo, ma anche talune importanti seconde camere sarebbero un raccordo governativo anziché legislativo, come il Senato americano che sarebbe in realtà un limite al potere presidenziale ed i cui principali poteri sono costituiti da incidenza su politiche generalmente governative (la politica estera e le nomine).

La c.d. "regionalizzazione" del parlamento (nel senso di istituzione di una camera territoriale) sarebbe, dunque, in questa ottica inutile e dannosa: non solo non completerebbe il modello federale, ma la sua attuazione potrebbe essere controproducente. Il federalismo teorico (che vede nelle seconde camere territoriali un elemento fondamentale del modello) sarebbe stato ormai scalzato dal reale *federalizing process* che vede le seconde camere territoriali come ininfluenti nel modello stesso o, comunque recessive, rispetto allo sviluppo concreto di raccordi intergovernativi molto più funzionanti, secondo questi autori del raccordo legislativo.

Le obiezioni sono serie e articolate, ma non convincenti.

Anzitutto è davvero difficile negare o comunque considerare un errore storiografico il nesso tra federalismo e seconde camere territoriali. I due volumi sopra citati ne riportano esemplificazioni esaustive. Non c'è processo federale che non si sia accompagnato nella sua origine alla costruzione di una rappresentanza delle autonomie al livello parlamentare, sebbene con una notevole eterogeneità di formule che non riguarda solo gli stati federali classici – in cui il federalismo è connesso all'identità assai forte di determinate comunità territoriali, gelose della loro indipendenza (Svizzera, USA, Germania, Austria, Canada e Australia) – ma altresì stati federali di origine diverse connessi o a dissoluzione di imperi coloniali (Messico, Argentina, Brasile); ovvero ad una molteplicità di etnie, religioni e lingue (India); ed ancora a crisi della forma unitaria (Spagna e Belgio).

Il che sta solo a significare che non esiste un modello teorico unico di seconda camera, non che non vi sia un nesso tra federalismo e riforma del sistema bicamerale¹⁴.

¹⁴ Sul punto la letteratura è davvero ampia, per cui i riferimenti che seguono sono del tutto esemplificativi: J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI, *A World of Second Chambers*, Milano, 2006; R. BIFULCO (a cura di), *Ordinamenti federali comparati*, Torino, 2012; G. NEGRI, *Bicameralismo* in *Enc. dir.*, Milano, 1959, 345 ss.; R. WATTS, *Federal Second Chambers compared*, in *federalismi*, it, 15/2006; W. SWENDEN, *Federalism and Second Chambers*, Bruxelles, 2004; S.

Il passaggio è importante e val la pena di meglio analizzarlo poiché è in esso che possono annidarsi ambiguità: le migliori ricostruzioni teoriche non vedono le seconde camere come rappresentanza dei territori (che peraltro sono già rappresentati nelle camere alte, tramite la divisione del territorio in circoscrizioni...) bensì come modalità differente di rappresentanza del singolo: in quanto tale e in quanto inserito in una comunità territoriale.

Il processo di integrazione politica diventa dunque necessariamente duplice poiché deve affrontare anche il problema di garantire il pluralismo istituzionale. Non solo, dunque, la partecipazione politica *uti singuli*, ma anche il pluralismo locale costituzionalizzato¹⁵.

Il punto è centrale nella discussione poiché è su di esso che si scaricano le maggiori resistenze teoriche connesse all'idea che la rappresentanza a livello centrale (il parlamento) non possa che essere una rappresentanza politica legata alla cittadinanza e che qualunque altra forma di rappresentanza (di interessi, di categorie, di istituzioni territoriali) contrasti fundamentalmente con la stessa idea di rappresentanza politica. Sul punto ovviamente si può discutere teoricamente all'infinito, senza mai giungere ad una soluzione univoca. Proprio perciò meglio abbandonare questo terreno per spostarsi su quello assai più pragmatico delle esigenze di funzionalità di un sistema profondamente articolato che risulta ormai impossibile governare secondo il modello della gerarchia-supremazia¹⁶.

L'altro assunto, e cioè l'insoddisfacente resa nel tempo delle seconde camere che diventerebbero sempre più strumenti politici – dominati dai partiti - che proiezione degli interessi dei territori, non è così probante poiché tale dinamica è in qualche misura fisiologica e ineliminabile. Succede anche nelle nostre conferenze che spesso si dividono al loro interno non sul contenuto dei provvedimenti, bensì sull'adesione o all'avversione allo schieramento politico governativo. Inoltre, il giudizio sulla buona o cattiva resa è un argomento estremamente scivoloso: ci si potrebbe chiedere, infatti, come mai se la resa è così scarsa non vi siano stati mutamenti istituzionali e perché, dun-

BONFIGLIO (a cura di), *Composizioni e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, Padova, 2008.

¹⁵ Un'analisi puntuale delle teorie sulla rappresentanza come istituto multiforme è in M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, Padova, 2020 spec. 57 e ss. in cui si sottolinea come l'introduzione del principio di sussidiarietà per un verso e la crisi dei partiti per altro verso potrebbe condurre a conferire una considerazione diversa alla rappresentanza politica.

¹⁶ Come ben evidenziato da S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, Milano, 1972.

que, il senato americano, quello austriaco, canadese, australiano, tedesco (...) continuano ad essere eletti nei medesimi termini.

Ma, al di là di ciò, e anche degli stessi modelli teorici, la realtà locale italiana, per come si è sviluppata storicamente e istituzionalmente richiede per il suo efficace funzionamento raccordi istituzionali. Era così prima della revisione costituzionale del 2001 (l'istituzione della Conferenza stato-regioni data 1983 ed è precisamente da allora che la Corte costituzionale eleva la leale collaborazione a principio di sistema), ed, a maggior ragione, non può che essere così dopo.

Inoltre, ciò che rimane fermo è che l'esperienza delle conferenze pur essendo stata in larga parte positiva ha però evidenziato rilevanti problemi connessi all'evidente asimmetria delle posizioni. Un'asimmetria che conduce ad una continua e defatigante colluttazione nei confronti dei provvedimenti del governo che spesso si risolve a favore degli enti locali, ma con un dispendio di tempo e di razionalità delle decisioni. Un sistema questo che a volte fa tornare alla mente l'antica prassi della contrattazione delle leggi regionali prevista nell'originario art. 127 Costituzione che, perlomeno, era coerente con l'impalcatura del Titolo V.

4. *Alla ricerca di una soluzione possibile*

La ricerca di una soluzione "possibile" diventa dunque l'unica strada realistica da percorrere, a fronte di almeno due condizionamenti. Il primo è che non aver realizzato subito con la revisione del 2001 la camera territoriale ha fatto sì che si siano stratificate prassi ora difficilmente reversibili. Il secondo è che la riduzione del numero dei parlamentari ha reso quel percorso politicamente improponibile¹⁷.

Non resta dunque che ragionare su quali possano essere strumenti istituzionali di raccordo politico, alla luce delle caratteristiche del sistema locale italiano e dei vincoli di cui sopra.

Il nostro sistema locale ha caratteristiche assai peculiari: a) una notevole articolazione (7901 comuni; 80 province; 14 città metropolitane; regioni speciali e regioni ordinarie); b) divari economici e strutturali nord-sud e ulteriori

¹⁷ Sul punto v. le puntuali osservazioni di C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Dir. pubbl.*, 2/2021, 682; e C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 1/2021, 315.

divari orizzontali (nord-ovest/nord-est...); c) accentuata differenziazione geografica e orografica.

Dal punto di vista istituzionale, inoltre, non vi sono mai stati partiti autenticamente autonomistici ed anzi essi elaborano al proprio interno le diverse visioni in proposito. Mentre va registrata la presenza di forti e strutturate associazioni autonomistiche (Associazione nazionale comuni d'Italia; Unione delle comunità montane, Unione province italiane) ormai divenute interlocutori principi dei governi; una sorta di sindacato delle autonomie, più di tipo rivendicativo che diffusore di cultura autonomistica).

La legislazione che si è stratificata ormai da tempo (in alcuni casi ancor prima della revisione costituzionale del 2001) è andata nella direzione di un significativo decentramento soprattutto del welfare (sanità, assistenza, trasporto pubblico locale, formazione professionale, politiche attive del lavoro) mentre permane un altrettanto significativo accentramento della finanza pubblica.

Peraltro sia il periodo pandemico, sia l'attuale fase di attuazione del PNRR stanno ulteriormente confermando quanto il tema dei raccordi a livello normativo, sia cruciale non solo per la buona riuscita del sistema regionale, ma per la tenuta istituzionale del paese.

Il periodo pandemico, al di là delle sterili polemiche politiche ha mostrato, a mio avviso, la totale assenza di collaborazione nella predisposizione delle regole che andavano ad impattare sui diversi territori: se il governo si fosse consultato con i presidenti di regione prima dell'azione dei decreti legge e di taluni d.P.C.M. si sarebbero evitate polemiche e ricorsi giurisdizionali. Allo stesso modo se alcuni presidenti di regione avessero avviato consultazioni formali con il governo prima di adottare determinate ordinanze (penso a quella siciliana sui porti o a quella calabrese sulle distanze dei tavolini degli esercizi commerciali) ci saremmo evitati fiumi di polemiche e si sarebbe dato un quadro di certezze ai cittadini in momenti cruciali.

Lo stesso vale per il PNRR la cui redazione e decisione parlamentare è stata a dir poco "solitaria", se non solipsistica, poiché il Governo italiano (sia quello guidato da Conte che quello guidato da Draghi) hanno colloquiato solo con le istituzioni europee dimenticando che quella era la parte più facile, mentre quella più complicata sarebbe stata quella successiva (dell'oggi) dell'attuazione del Piano che, come noto, è tutto scaricato sul livello locale, regionale e comunale. Inutile lamentarsi oggi dei possibili ritardi....quando si è messo in piedi un meccanismo che era a tutti chiaro avrebbe messo in difficoltà i comuni e le regioni.

In questo contesto il sistema locale necessiterebbe di a) sedi di co-decisione circa le scelte più rilevanti che lo riguardano (dalla legge di bilancio, alla finanziaria, al PNRR...); b) di organi di garanzia che tutelino il principio autonomistico; c) di controlli preventivi con contestuale diminuzione dei controlli successivi e di diversa natura (revisori dei conti, cortei dei conti, ANAC, garanti vari, autorità indipendenti...); d) infine di sedi indipendenti di valutazione delle “politiche” regionali e locali.

Si tratta di strumenti che non sarebbe complicato introdurre o modificare (si pensi al sistema dei controlli, tutto gestibile a livello di legislazione ordinaria). Il nodo politicamente più rilevante rimane quello della sede del raccordo politico.

In dottrina sono già state ampiamente analizzate le strade percorribili¹⁸ cui non va dunque aggiunto alcunchè se non la considerazione che la scelta dell’una o dell’altra va effettuata in relazione al modello di regionalismo italiano, così come esso si è sviluppato.

Proprio perciò e in assenza, almeno al momento di una percorribilità politica di un’autentica camera territoriale, l’unica strada che rimane, per le caratteristiche del sistema è la costituzionalizzazione delle conferenze e, successivamente, una modifica conseguente delle loro attribuzioni che andrebbero ovviamente differenziate ed articolate. In particolare, la costituzionalizzazione dovrebbe mirare ad introdurre il principio della leale collaborazione in fase di approvazione delle leggi incidenti sul sistema locale, recuperando così la prospettiva aperta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 251/2016¹⁹. In quell’occasione la Corte asserì che l’intervento del legislatore delegato anche in ambiti materiali di competenza regionale – pur legittimato dalla necessità di garantire una disciplina unitaria per su tutto il territorio nazionale – risulta conforme a Costituzione soltanto nella misura in cui il governo realizzi un confronto autentico con le autonomie territoriali, necessitato proprio dal fine di contemperare la compressione delle loro competenze.

Inoltre, come auspicato da autorevole dottrina, occorrerebbe una sorta di “convenzione” costituzionale tra governo e regioni, avente ad oggetto in primo luogo una procedimentalizzazione della collaborazione nella fase della predisposizione di progetti e disegni di legge regionali e statali e, in secondo

¹⁸ Tra gli altri da G. SOBRINO, *I raccordi Stato-regioni e le possibili modifiche del bicameralismo conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari* in *federalismi.it*, 20/2022.

¹⁹ Secondo quanto si è cercato di argomentare in A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto* (28 dicembre 2016), in *federalismi.it*, 25/2016, 4 ss.

luogo, un impegno esplicito di governo e regioni di ricorrere al contenzioso costituzionale solo in caso di mancata osservanza degli impegni assunti in sede di accordo politico nelle conferenze²⁰.

5. In conclusione e ritornando al regionalismo differenziato

Nell'immediato e alle prese con il regionalismo differenziato occorrerebbe però adottare una soluzione "ponte", emendando il d.d.l. Calderoli con un meccanismo simile a quello previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale. Come noto essa prevede a supporto della Commissione bicamerale incaricata di verificare lo stato di attuazione della legge, l'istituzione di un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle stesse autonomie nell'ambito della Conferenza unificata, allo scopo di fornire pareri alla commissione e, comunque, di rappresentare alla stessa (che le riporta in parte al parlamento e in parte al governo) le problematiche in itinere²¹.

Come è stato giustamente osservato, quella disciplina si rese necessaria in «conseguenza proprio di quella grave carenza riscontrabile nel nostro ordinamento, consistente, per l'appunto, nell'assenza di un ramo parlamentare effettivamente rappresentativo degli enti territoriali, attraverso il quale questi ultimi possano dare il loro contributo diretto alle decisioni che più li riguardano»²².

Più in generale è lo spirito collaborativo tra maggioranza e opposizione che caratterizzò quel periodo che occorrerebbe recuperare perchè non basta vincere le elezioni, bisogna anche dimostrare di saper governare, cioè di reggere le sorti di uno stato.

²⁰ Così R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 5-6/2016, 799.

²¹ Comitato composto da dodici membri, dei quali sei in rappresentanza delle regioni, due delle province e quattro dei comuni, con il compito di dare pareri e organizzare audizioni.

²² A. PAGLIARI, *I raccordi Stato-autonomie territoriali nella prospettiva della riforma del bicameralismo perfetto*, in *Amm. in camm.*, 2010, 129.

