

**LE REGIONI IN SENATO PER INTEGRARE LA RAPPRESENTANZA.
LEGGENDO *IL BICAMERALISMO INCOMPIUTO*
DI MARIA GRAZIA RODOMONTE**

GABRIELE MAESTRI

(Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate,
cultore di Diritto dei partiti italiano e comparato
presso l'Università degli Studi Roma Tre)

Data di pubblicazione: 28 settembre 2021

GABRIELE MAESTRI*

**Le Regioni in Senato per integrare la rappresentanza.
Leggendo *Il bicameralismo incompiuto* di Maria Grazia Rodomonte**

Sono passati oltre trent'anni da quando Nicola Occhiocupo aveva rilanciato il progetto di una «Camera delle Regioni», con l'idea di «creare un rapporto stabile ed istituzionale tra Regione e Stato, da realizzare nel potere legislativo, attraverso la riforma [...] del sistema bicamerale» e in particolare la trasformazione del Senato volta a far partecipare le Regioni «in modo non occasionale, frammentario, settoriale, alla soluzione dei grandi problemi che coinvolgono le rispettive comunità e la comunità nazionale nella sua totalità»¹. Ciò era avvenuto in un momento in cui sembrava maggiore la consapevolezza da parte delle persone elette in Parlamento di un'evoluzione in tal senso; com'è noto, però, il disegno non fu attuato. Non andò in quella direzione neanche la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, operata con l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, né le cose sarebbero cambiate in seguito.

Permane tuttora la necessità di rendere il Parlamento «sede di inclusione e di confronto tra i soggetti del pluralismo», inclusi gli enti territoriali, in particolare le Regioni e le Province autonome: ne è consapevole Maria Grazia Rodomonte, che nel 2020 ha pubblicato con Cedam-Wolters Kluwer (nella collana dei «Quaderni di *Nomos*») *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e*

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate, cultore di Diritto dei partiti italiano e comparato presso l'Università degli Studi Roma Tre.

¹ N. OCCHIOCUPO, *Le Regioni in Parlamento. Attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle Regioni*, in *Le Regioni*, 5/1989, 1333-1352, spec. 1336-1337. Il contributo riprendeva le tesi contenute in ID., *La Camera delle Regioni*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, vol. II, Milano 1977, 385-452.

rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia. Per l'Autrice resta ferma l'assoluta peculiarità e centralità del Parlamento come «sola sede della rappresentanza nazionale»; tuttavia la sovranità non si esaurisce di certo all'interno delle Camere stesse, ma permea «l'intera intelaiatura costituzionale», includendo pure «il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali», dunque sarebbe logico auspicare che tale idea di sovranità trovi sintesi in sede parlamentare, perché la «discussione *sulle* politiche» sia piena e più completa.

L'incompiutezza richiamata dal titolo si riferisce, *in primis*, all'obiettivo mancato di portare davvero “le Regioni in Parlamento”: un traguardo – e un'esigenza – di cui c'era contezza fin dalla fase costituente della Repubblica italiana, ma che già allora (e ancor più dopo l'approvazione della legge elettorale approvata per il Senato) non trovò soddisfazione. Il protrarsi fino a oggi di questa lacuna, però, è frutto anche di altre incompiutezze: ci si riferisce ai vari tentativi di riforma costituzionale e (in particolare) del sistema bicamerale paritario, consunti da dibattiti logoranti, affossati dopo essere stati tradotti in testi prima condivisi o respinti dal corpo elettorale, chiamato a esprimersi *ex art.* 138 Cost.

La monografia, non a caso, si colloca a valle dell'esito negativo del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, letto come «innegabile battuta d'arresto» delle riforme del bicameralismo. Rodomonte ha anzi riconosciuto il rigetto dell'ultima “riforma *maior*” come sostanziale antecedente della “riforma *minor*” – la l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1, all'epoca dell'uscita del libro non ancora confermata per via referendaria – con cui si è ridotto il numero dei parlamentari: essa peraltro, come notato dall'Autrice, oltre a denotare l'assenza di una «globale strategia riformatrice», ha finito per rendere al Senato «ancora più evanescente» il collegamento tra elettori ed eletti e, vista la diseguale contrazione del numero di senatori nei vari territori regionali, per distorcere la rappresentazione di questi ultimi nell'aula di Palazzo Madama.

Entrambi quei “passaggi di tempo” hanno rappresentato, pur con accenti diversi tra loro, momenti di notevole tensione – oltre che per gli attori politici

in campo – nella sfera pubblica e nella stessa comunità di studiosi e studiosi di diritto costituzionale: dopo una salutare distanza di varie manciate di mesi, occorre riconoscere che nel 2016 e – pur in misura minore – nel 2020 si è assistito a un confronto tutt’altro che sereno (trascorso non di rado in un clima di scontro tra “tifoserie”) e con rigurgiti che da alcune parti sono – purtroppo... – ciclicamente pronti a riemergere, ogni volta che qualche stortura vecchia o nuova dà l’occasione di rinnovellare occasioni perse o errori (altrui) compiuti.

Meglio allora prender(si) tempo e partire da lontano – ora che il tempo per farlo c’è e non ci sono campagne elettorali nazionali all’orizzonte – per analizzare le radici della conclamata «assenza di un raccordo istituzionalmente strutturato tra centro e periferia». Conviene dunque seguire il percorso proposto nella sua monografia da Maria Grazia Rodomonte, valutando le soluzioni adottate o di volta in volta proposte per cercare di “tenere insieme” (anche se quasi sempre in equilibrio instabile o non soddisfacente) democrazia, rappresentanza e sovranità, dal punto di vista dei territori.

L’analisi del contesto assiologico parte – nel secondo capitolo – dall’Assemblea costituente, che delineò il nuovo ordinamento costituzionale alla luce del principio pluralista (a partire dall’art. 2), sviluppato anche in chiave territoriale, in modo peculiare. Padri e Madri costituenti, infatti, scelsero di porre l’autonomia (anche politica, nella nuova ottica di una sovranità “poli-centrica”²) delle autonomie territoriali già nei principi fondamentali della Costituzione (art. 5). Lo fecero per «rendere [...] maggiormente partecipe l’individuo al governo della cosa pubblica attraverso la partecipazione a quella

² Che rappresenta un punto di approdo nell’evoluzione della sovranità: l’Autrice ne ripercorre il cammino, dalla sovranità del monarca a quella della Nazione (nello Stato liberale), fino al passaggio – con il progressivo ampliamento del suffragio – alle democrazie di massa e pluraliste, connotate da una rappresentanza unica via via incrinata e da una sempre minore rappresentatività delle assemblee elettive, e all’approdo finale (appunto) alla sovranità popolare alla base delle Costituzioni successive alla seconda guerra mondiale.

forma di “società naturale” che è la Regione», andando oltre il semplice decentramento³, benché fossero consapevoli – avvertiti pure dal monito di Benedetto Croce pronunciato in Assemblea⁴ – del (ri)emergere di «contrasti di Nord e di Sud, di Italia insulare e di Italia continentale, pretese e gelosie regionali e richieste di autonomie», cioè (di alcune) delle fratture che avrebbero potuto trasformare l’enunciazione di principio in una scommessa azzardata.

Forse per questo, pur risultando l’assetto regionalista – anche dal testo costituzionale originario – «uno dei principali “motori” della democrazia italiana» (insieme soprattutto ai partiti), l’Assemblea costituente finì per attribuire alle Regioni un potere legislativo limitato, delineato peraltro da formule testuali che avrebbero lasciato il compito di riempire quella «pagina bianca»⁵ in gran parte al legislatore. Esso, com’è noto, avrebbe tardato molto a intervenire per istituire le Regioni come enti elettivi (escludendole di fatto dal processo di attuazione dell’autonomia) e avrebbe agito in un’ottica più attenta al livello nazionale che a quello territoriale, derubricando le Regioni a enti «amministrativi e di gestione»⁶ rispetto a decisioni prese solo “al centro”; neanche le norme volte a trasferire funzioni amministrative ai territori – specie le “leggi Bassanini” degli anni ’90 – avrebbero reso le Regioni veri «enti di normazione e di programmazione democratica delle attività locali»⁷.

Anche l’Autrice rinviene come punto di svolta del disegno regionale italiano la crisi dei partiti conclamata tra la fine degli anni ’80 e l’inizio degli

³ Cfr. la relazione al Progetto di Costituzione di Meuccio Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, presentata alla Presidenza dell’Assemblea costituente il 6 febbraio 1947, 13-14.

⁴ Ass. cost., 11 marzo 1947 (pom.), sed. n. 58, res. sten., 2007-2008.

⁵ L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 3/1971, 3 ss., spec. 39.

⁶ S. STAIANO, *Art. 5 (Costituzione italiana: Principi fondamentali)*, Roma 2017, 44.

⁷ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 2000, 31.

anni '90: il sostanziale venir meno del principale «vettore della complessità della società e delle domande che da essa provengono per trovare risposte presso le istituzioni» portò a una crisi della rappresentanza così come la si era configurata sino a quel momento, in una fase caratterizzata per giunta da «una ristrutturazione di un nuovo sistema dei partiti tuttora incompiuta». Mentre, in tutto ciò, vari fenomeni portavano a livello sovranazionale la sede di rilevanti decisioni, era inevitabile che tornasse «in primo piano la richiesta di maggiore autonomia dei soggetti esponenziali delle comunità territoriali».

A ciò si è tentato di rispondere sia assecondando la «torsione monocentrica»⁸ inaugurata nel 1993 per gli enti locali, onde rendere più diretta la scelta del corpo elettorale e più efficace la decisione della persona designata (pur rivelandosi l'opzione poco compatibile «con la volontà dei Costituenti di fare delle autonomie il motore della democratizzazione dell'ordinamento»), sia ampliando il potere legislativo delle Regioni, rispettivamente con le riforme costituzionali del 1999 e del 2001. Rodomonte segnala però le «aporie ed evidenti lacune» del nuovo corso del regionalismo: dalle incertezze sui confini tra le competenze statali e regionali *ex art. 117 Cost.* (che hanno richiesto la continua *actio finium regundorum* della Corte costituzionale) all'assenza di reali interventi sul Senato per consentire il raccordo parlamentare tra Stato e rinnovate istituzioni regionali (il che, nota l'Autrice, ha portato il giudice delle leggi a ridurre gli «spazi di differenziazione della legislazione regionale [...] per evitare l'emergere di tendenze centrifughe», valorizzando gli elementi «in grado di porre saldi confini ad interventi regionali differenziati»).

Rodomonte richiama la centralità della sovranità e dell'individuo nel disegno costituzionale: il legame si riverbera anche sull'art. 5 Cost. (ponendo gli enti territoriali in posizione strumentale rispetto alla rispettiva comunità) ed emerge ancora di più da quando il principio di sussidiarietà è esplicitato

⁸ S. STAIANO, *Art. 5*, cit., 60 ss.

nell'art. 118 Cost., valorizzando le comunità intermedie e le autonomie territoriali che ne permettono l'inveramento. Anche per questo, per l'Autrice la sussidiarietà può essere la «“lente” attraverso la quale rileggere ed eventualmente modificare l'assetto istituzionale attuale al fine di ricomporre il legame [...] tra rappresentati e rappresentanti»: si può essere d'accordo sull'idea che il Parlamento diventi a tutti gli effetti la «sede di composizione del pluralismo», dunque anche «delle diverse voci delle autonomie territoriali», in modo da evitare cesure tra livello locale e statale, in un'ottica di «integrazione della democrazia». Ciò sebbene tale via richieda il superamento di una concezione della rappresentanza parlamentare, assai radicata in Italia, «sostanzialmente circoscritta alla sola rappresentanza politica»⁹; la citata crisi dei partiti quali soggetti di mediazione, tuttavia, rende più urgente superare quella concezione, anche per comporre meglio gli interessi territoriali che i maggiori poteri ottenuti dalle Regioni hanno finito per valorizzare.

Rodomonte non nasconde gli aspetti critici di questo passaggio, legati allo “stato di salute” dell'istituzione parlamentare, rilevante anche per le implicazioni legate alla *governance* multilivello (ma messo in dubbio dalla preponderanza dell'esecutivo cui ormai da anni si è abituati), nonché dello stesso sistema regionale e territoriale (nel quale rientrano anche le storture legate agli insuccessi del “federalismo fiscale” e alla difficoltà di trovare un disegno ragionato e ragionevole nel riassetto degli enti che ha comportato anche la sostanziale eliminazione del livello provinciale). Ciò non deve però far venir meno la consapevolezza che le asimmetrie tra realtà territoriali, più che un

⁹ Eppure «[i]l modello rappresentativo va [...] collocato nella trama complessiva dei principi costituzionali che connotano l'assetto istituzionale, compreso il principio autonomistico, rispetto al quale il primo non può essere inteso come opposto o alternativo»: A. MORELLI, *Rappresentanza politica, autonomie territoriali e costituzionalismo*, in C. BUZZACCHI, A. MORELLI, F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano 2016, 478.

problema in apparenza insormontabile, devono costituire un incentivo alla coesione (e alla ricerca di vie per ottenerla, delineando un «processo di formazione condiviso»¹⁰ fondato sul reciproco riconoscimento e sulla fiducia).

Definita la cornice entro la quale inquadrare il regionalismo italiano e la sua necessità di raccordi con il livello statale, il terzo capitolo si concentra sul mancato sostanziale “ingresso delle Regioni in Senato”. Rodomonte riparte dall’Assemblea costituente, per ricordare le posizioni (sulla rappresentanza parlamentare del pluralismo e sull’equilibrio da ricercare con la governabilità) che vi si confrontarono durante i lavori¹¹. La «inconciliabile distanza» tra le proposte degli schieramenti sulla seconda Camera (integrativa della rappresentanza con attenzione alle differenze territoriali e sociali o eletta rigorosamente a suffragio universale) portò alla soluzione di compromesso del Senato eletto «su base regionale» – con l’approvazione dell’ordine del giorno proposto da Egidio Tosato – senza però trovare un accordo più preciso sul

¹⁰ A. MASTROMARINO, *Percorsi di asimmetria e relazioni di fiducia nei processi di integrazione politica. La prospettiva belga*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, 423.

¹¹ L’Autrice dà spazio alle relazioni di Costantino Mortati (sul potere legislativo) e Giovanni Conti (sull’organizzazione costituzionale dello Stato) che nella II Sottocommissione affrontarono il tema del bicameralismo, con l’opzione per una seconda Camera formata diversamente rispetto alla prima e attenta alla rappresentanza dei territori (e delle categorie). Si dà poi conto degli interventi di Pietro Castiglia e Tomaso Perassi (il cui ordine del giorno a favore del parlamentarismo razionalizzato era stato approvato), nonché di Salvatore Manironi (per il quale la partecipazione delle Regioni alla seconda Camera avrebbe potuto evitare che il regionalismo generasse «forza centrifuga, disintegratrice dell’unità nazionale»). Accanto alle tesi di democristiani, repubblicani, liberali e azionisti favorevoli a integrare la rappresentanza in Senato, si ripercorrono le posizioni delle sinistre, favorevoli al monocalameralismo, ma non pregiudizialmente contrarie a un assetto bicamerale, con la seconda Camera eletta dal popolo (pur non escludendo qualche rilievo per la “base regionale”).

meccanismo elettorale da adottare per conseguire quell'obiettivo¹² (lasciando trasparire tali difficoltà nella stessa relazione al Progetto di Costituzione).

Si dà conto delle proposte che – nella II Sottocommissione, poi nella Commissione dei 75, infine nel *plenum* dell'Assemblea – si succedettero, quasi “affrontandosi”, fino alla sostanziale rinuncia a ogni vera rappresentanza regionale in Senato (almeno *pro quota*), riducendo di fatto le Regioni a mere circoscrizioni elettorali. Rodomonte riconduce realisticamente l'esito alla «sfiducia che le parti politiche, ormai inevitabilmente contrapposte anche fuori dal Paese, nutrivano ciascuna nei confronti dell'altra», producendone – dopo i traumi politici dei primi mesi del 1947 – l'«arroccamento [...] su posizioni difensive». Pur volto a salvare l'accordo su vari cardini del nuovo edificio costituzionale, il compromesso del bicameralismo paritario fece prevalere il «primato della sovranità del corpo elettorale nella sua unità»¹³, ma privò il nascente ordinamento di un elemento chiave; altre ragioni di convenienza politica fecero tramontare – a Costituzione approvata – l'accordo per eleggere il Senato con un sistema maggioritario a collegi uninominali (il che avrebbe messo in secondo piano i partiti nella formazione del *plenum*), introducendo la soglia del 65% per assegnare i seggi e la previsione, in subordine, di una distribuzione dei seggi residui a livello regionale con formula proporzionale.

¹² L'Autrice cita la proposta di Mortati di un Senato eletto – su base regionale – per metà sulla base dell'appartenenza di elettori ed elettrici alle varie categorie di attività produttive, idea annichilita con l'approvazione di parte di un ordine del giorno presentato da Perassi, con cui si escluse la configurabilità di collegi elettorali «costituiti su base professionale o di categorie». L'ampiezza della proposta e l'articolata illustrazione di Mortati (*Ass. cost., Comm. Cost. - II Sott., 27 settembre 1947, sed. n. 23, res. somm., 298 -302*) avrebbe forse meritato più spazio, ma è comprensibile la scelta di non attardarsi (qualche dettaglio poi si ritrova più in là, parlando dell'emendamento presentato alla Commissione dei 75).

¹³ E. BETTINELLI, *Alle origini della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente (1944-1948)*, Milano 1982, 300.

“Attivate” le Regioni a statuto ordinario e sperimentati i limiti del sistema regionale e del suo rapporto con quello parlamentare, si sono riscontrate varie occasioni di riforma: il volume dà conto in fretta di quelle occorse dagli anni '80 agli anni 2000, evidenziando le proposte o le disposizioni dedicate al riassetto del bicameralismo e in particolare del Senato, mai entrate in vigore¹⁴ perché i progetti di legge costituzionale non hanno concluso il percorso parlamentare o (come nel 2006) sono stati respinti dal corpo elettorale.

Più spazio è riservato – essendo stato quello parso più “a portata di mano” a un gran numero di esponenti del mondo politico e della dottrina – all’ultimo tentativo di riforma della Parte II della Costituzione, non riuscito dopo la vittoria dei «No» al *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016. Al di là dei fattori che, in quella che l’Autrice chiama «sovrapposizione tra riforma e riformatore», hanno contribuito all’esito negativo della consultazione referendaria, Rodomonte rileva la perdurante difficoltà «più di natura politica che non teorica» di trasformare il Senato in una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali (il che comporterebbe per le forze politiche il doversi confrontare con un contesto parlamentare diverso da quello conosciuto e praticato finora, in cui potrebbero essere ridimensionate); prende però anche atto di come «nessun sistema bicamerale [possa] essere assunto quale modello, riproducibile come tale anche in altri contesti», sollecitando la massima attenzione nell’impiegare lo strumento della comparazione.

L’Autrice non nasconde certo la convinzione per la quale i limiti del bicameralismo paritario praticato in Italia si possono superare, più che aderendo all’opzione monocamerale (tornata in auge soprattutto dopo la riduzione del numero dei parlamentari), riprendendo la strada del bicameralismo differenziato: occorrerebbe rappresentarvi anche il pluralismo territoriale, avendo

¹⁴ A differenza delle riforme elettorali, dimostratesi però di per sé insufficienti a compiere o – come nota Rodomonte – anche solo a «trainare, senza che alcuna trasformazione si realizzi sul piano costituzionale, una riforma complessiva» delle istituzioni.

cura – in base a uno sguardo comparato ampio – di non applicare al Senato né il rapporto fiduciario né il divieto di mandato imperativo (proprio a motivo della rappresentanza di interessi territoriali). Quest’assemblea parlamentare sarebbe chiamata a integrarsi con l’altra Camera (espressione della volontà popolare), in un’opera di sintesi che tenga insieme differenze e fratture (per trarne un’Unità composita) invece che accentuarle, opera da esprimere innanzitutto in un ripensato procedimento legislativo¹⁵.

Convince l’idea che la rappresentanza territoriale nella seconda Camera dia prevalenza alle Regioni e alle Province autonome (dotate di potestà legislativa), senza rinunciare all’apporto degli altri enti territoriali (più vicini al corpo elettorale) pur non assegnando loro rappresentanti in Senato¹⁶; pare opportuno non optare per l’elezione diretta dei “nuovi” membri del Senato, per non rischiare di omologare due Camere volutamente differenziate¹⁷ e per evitare che i partiti mantengano lo stesso peso in quell’assemblea. Rodomonte manifesta poi i suoi dubbi sulla riproducibilità in Italia del “modello”

¹⁵ Rodomonte rimarca la (condivisibile) opportunità di indicare chiaramente le leggi bicamerali e quelle riservate alla Camera bassa, prevedendo per gli altri casi meccanismi per regolare i rapporti tra le due assemblee (inclusa la possibilità per la Camera eletta dal corpo elettorale di superare a maggioranza qualificata i rilievi del Senato delle Regioni).

¹⁶ Si condividono le ragioni che sconsigliano all’Autrice difficili “dosaggi” tra rappresentanti regionali e locali; sarebbe stato però interessante vedere sviluppato l’auspicato «effettivo ripensamento del “triangolo relazionale tra Stato, Regioni ed enti locali”» (la citazione rinvia ad A. STERPA, *I poteri delle Regioni sugli enti locali nella riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12/2016, 2, www.federalismi.it), immaginando soluzioni pratiche da valutare.

¹⁷ Così, *ex multis*, M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 10, www.rivistaaic.it; S. BONFIGLIO, *Il problema della trasformazione del Senato italiano visto nell’ottica degli studi comparativi*, in ID. (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un’analisi comparativa*, Padova 2008, 291-303, spec. 299.

del *Bundesrat* tedesco, poiché portare nella seconda Camera i rappresentanti delle Giunte regionali condurrebbe «ad un'ulteriore marginalizzazione del ruolo delle assemblee legislative»: l'Autrice sembra dunque proporre una soluzione “in stile austriaco”, che certamente avrebbe il pregio di dare valore alle assemblee legislative regionali e di impostare una seconda Camera in grado di dare conto del pluralismo territoriale in modo a sua volta pluralistico (con la partecipazione anche dei rappresentanti dell'opposizione)¹⁸, ma sacrificerebbe inevitabilmente la rappresentanza dell'indirizzo politico locale, che i rappresentanti delle Giunte sarebbero in grado di garantire meglio.

Sul futuro, Maria Grazia Rodomonte non si manifesta troppo ottimista sulla concreta possibilità che a breve la riforma del bicameralismo torni tra l'orizzonte di proposte da discutere seriamente, pur non escludendo che più in là si creino le condizioni per ripensare il sistema bicamerale anche come «centro di composizione degli interessi regionali e nazionali» (la cui mancanza si è particolarmente avvertita dopo lo scoppio della pandemia, con il suo carico di conseguenze) in cui la conflittualità possa trovare una soluzione.

Nell'ultimo capitolo l'Autrice si impegna così in una ricognizione delle vie praticabili per raccordare in modo efficace il livello statale e quelli inferiori.

¹⁸ Questo, peraltro, potrebbe essere un profilo potenzialmente problematico, ove finisse per dare ai partiti un peso maggiore di quello che avrebbero se si cercasse *in primis* la rappresentanza territoriale; di più, la concreta realizzazione dell'elezione indiretta (anche quanto al trattamento economico dei consiglieri eletti pure in Senato) potrebbe far riemergere alcune criticità già sollevate con riguardo alla soluzione adottata dalla proposta di riforma respinta nel 2016). Tornando al pluralismo (politico) del pluralismo territoriale, occorre rilevare che l'elezione indiretta dei membri del Senato delle Regioni potrebbe far entrare ufficialmente in Parlamento le “liste del Presidente”, sviluppatasi a partire dal 2000 e ora diffuse in ogni regione: sul punto, volendo, cfr. G. MAESTRI, *Regionalismo e differenziazioni di fronte al sistema dei partiti*, di prossima pubblicazione negli atti del convegno annuale del 2020 del Gruppo di Pisa (*Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*).

Una si tradurrebbe nel rafforzamento dell'esistente sistema delle Conferenze (di cui si ripercorre la genesi e l'evoluzione) anche come sede principale della "leale collaborazione" tra i vari livelli (guardando pure alla giurisprudenza costituzionale in materia, ancor più dopo Corte cost. n. 251/2016), anche se ciò non estenderebbe il concorso alle rispettive assemblee. Si analizzano i limiti dell'assetto attuale – dalla mancata costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze all'eccessivo numero di competenze eterogenee attribuite, dall'insufficiente forza di pareri e intese a prassi non troppo chiare e definite (e trasparenti, a partire dalla formalizzazione di decisioni prese nella molto più informale Conferenza delle Regioni o nei tavoli tecnici), fino alla dipendenza dal Governo che fissa gli ordini del giorno e alla mancata previsione di sanzioni per l'esecutivo ove non sia recepito il contenuto degli accordi raggiunti nelle Conferenze – e si valutano alcune proposte per rendere più efficace lo strumento. Per l'Autrice, però, pure un sistema di Conferenze meglio congegnato non potrebbe mai sostituire un'adeguata rappresentanza territoriale in sede parlamentare (anzi, finora ha depauperato l'attività delle Camere).

Un'altra via passerebbe attraverso l'integrazione (finora inattuata) della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni, Province autonome ed enti locali, *ex art.* 11 della l. cost. n. 3/2001. Questo passaggio – non incompatibile con la revisione del sistema delle Conferenze, anzi, si dovrebbero mettere in dialogo i due strumenti – prevederebbe un intervento con più fonti normative (i regolamenti parlamentari, ma non solo), per prevedere una presenza possibilmente paritetica di parlamentari e rappresentanti degli enti territoriali, provenienti in gran parte dalle assemblee legislative di Regioni e Province autonome (senza escludere la presenza di membri delle Giunte); l'organo potrebbe esprimersi – valutando se votare "per testa" o "per provenienza" – in chiave consultiva su ogni progetto di legge di interesse per gli enti territoriali, i pareri obbligatori "rinforzati" riguarderebbero solo le materie *ex artt.* 117, co. 3, e 119, ma la Commissione

potrebbe valutare pure l'impatto delle politiche pubbliche sui territori (un aspetto che merita attenzione, anche nell'ottica di rafforzare il Parlamento).

Rodomonte è peraltro consapevole del perdurare delle ragioni politiche che – per la scarsa propensione di creare potenziali ostacoli a maggioranze già frammentate – non hanno incoraggiato a integrare l'organo, mentre accoglie con favore l'innovazione normativa del 2017 che consente alla Commissione di «svolgere attività conoscitiva e può altresì procedere [...] alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni e delle province autonome e delle associazioni di enti locali, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali» (il capitolo analizza pure le disposizioni regolamentari *ad hoc*), pur nella consapevolezza che di attività solo consultiva si tratta, assai legata alla sensibilità dei membri dell'organo stesso.

Concludendo, nel contesto di una crisi del parlamentarismo – e in generale della democrazia rappresentativa¹⁹ – originata dalla «crisi del rappresentato»²⁰, che impone all'istituzione parlamentare di evolvere per (r)esistere, si può condividere con Maria Grazia Rodomonte l'idea che la trasformazione del Senato nel “Senato delle Regioni” sia un ingrediente di grande rilevanza per vivificare il Parlamento (a dispetto degli ostacoli politici incontrati finora); è difficile però non concordare con l'Autrice anche nell'auspicio di una direzione finalmente definita per il regionalismo italiano, a differenza dell'instabilità costante e «sinusoidale» conosciuta sin qui.

Certo, il contesto attuale riserva pochi margini di serenità: la pandemia Covid-19, che ha visto risposte diverse da parte delle Regioni e subito dopo

¹⁹ F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano 2014, 13 ss.

²⁰ Cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON - F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano 2001, 117.

un riaccentramento statale di poteri e funzioni (ora guardato con favore, ora criticato), ha solo “congelato” le richieste di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» *ex art. 116, co. 3 Cost.* da parte di varie Regioni; non ha impedito invece un ulteriore impoverimento – in prospettiva – della rappresentatività del Parlamento a seguito della riduzione del numero dei suoi componenti (senza nulla prevedere per modificare il bicameralismo paritario e simmetrico). Il tutto mentre, paradossalmente, una delle proposte di riforma volta a “correggere” alcune storture create (in particolare, proprio su quel poco di rappresentanza territoriale che tuttora si trova in Costituzione) cerca di rimediare agli squilibri tra seggi assegnati alle Regioni e popolazione delle rispettive circoscrizioni elettorali eliminando il riferimento alla «base regionale» per l’elezione del Senato: proprio quell’espressione che l’Assemblea costituente aveva scelto di mantenere, pur avendo già deciso di ridurre le (non ancora attivate) Regioni a mere circoscrizioni per il Senato.

Si potrebbe dunque arrivare a concedere maggiore autonomia a determinate Regioni nello stesso tempo in cui si ufficializza l’uscita delle Regioni dal Senato (sia pure per evitare discrasie indesiderabili): a quel punto, forse, la parola «incompiutezza» non sarebbe la più adatta a descrivere la nuova situazione creata.