

PAPER – 7 GIUGNO 2023

# Differenziare il Parlamento!

di Raffaele Bifulco

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
LUISS Guido Carli – Roma



# Differenziare il Parlamento!\*

**di Raffaele Bifulco**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
LUISS Guido Carli – Roma

Le poche pagine che seguono contengono alcune considerazioni inattuali sullo stato del regionalismo italiano. In effetti, anche a seguito del fallimento della revisione costituzionale fortemente voluta dal Governo Renzi e poi naufragata col referendum costituzionale del dicembre 2016, delle Regioni come istituzioni e come sistema si parla poco. Un tema rimosso, messo ai margini dell'agenda politica. Molto si parla, invece, anche per reazione al fallimento della suddetta revisione costituzionale, di singole Regioni che chiedono maggiore autonomia ai sensi dell'art.116, c.3, Cost. Una norma quest'ultima oggetto di fortissime contestazioni, ritenuta in grado, se applicata, di dividere ulteriormente il Paese, ripudiata dai suoi stessi ideatori. Nel frattempo, sono intervenute più puntuali riforme costituzionali che hanno reso le due assemblee parlamentari sempre più simili tra loro (l. cost.1/2021), con una consistente riduzione del numero complessivo dei parlamentari (l.cost.1/2020). Un bicameralismo sempre più perfetto, del tutto distonico rispetto alle esigenze del Paese.

Vale forse la pena, quindi, tornare a interrogarsi criticamente sul sistema delle autonomie regionali, anche solo per capire se esso sia destinato a una lenta necrosi oppure se non sia il caso di provare a rilanciarlo partendo proprio dalle istituzioni centrali.

Le ragioni che, nel 2001, avevano condotto ad una modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione sembrano, oggi, del tutto svanite. L'idea che l'apparato burocratico statale e le sue attribuzioni andassero alleggeriti, che le decisioni pubbliche provenienti dalle comunità più piccole avessero un maggiore valore in termini di democrazia, che il principio di responsabilità per le decisioni assunte andasse accompagnato da un rafforzamento dell'autonomia finanziaria, ebbene di tutto questo patrimonio ideale e costituzionale, che il rafforzamento dell'autonomia regionale avrebbe dovuto irrobustire, non vi è più traccia nel dibattito pubblico. Anzi, se di Regioni e regionalismo si dibatte in pubblico, è, per lo più, per raccontare delle deficienze, delle incapacità dei livelli di governo regionale. La pandemia ha portato alle estreme conseguenze questo *mainstream*.

Bisognerebbe soffermarsi ad analizzare compiutamente un tale stato delle cose. Troppo semplice appare scaricare sulle Regioni le cause del fallimento delle ragioni dell'autonomia. Non dimentichiamo, infatti, le

---

\* Testo dell'intervento tenuto in occasione del Convegno "Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto", Roma, 17 maggio 2023.



responsabilità dell'apparato statale che si è guardato bene, subito dopo il 2001, dal dare una compiuta attuazione alla riforma (con l'eccezione della legge 131/2003), che non si è sforzato minimamente di cambiare il proprio modo di legiferare nelle materie di legislazione concorrente, che si è guardato bene dal dare compiuta attuazione alle previsioni contenute nell'art.119; anzi, utilizzando i morsi della crisi economico-finanziaria, ha proceduto apponendo sempre maggiori limiti alla spesa regionale.

Non incoraggiata da un'effettiva opera di attuazione della riforma costituzionale del 2001, la Corte costituzionale si è dovuta far carico di un contenzioso tra Stato e Regioni enorme, indice di evidenti patologie del sistema. Dopo un avvio in cui ha provato a prender sul serio le indicazioni del nuovo testo costituzionale, ha fatto poco o niente per impedire l'operazione di riaccostamento statale, puntando tutto sul principio di leale collaborazione nella fase di attuazione della legge. Solo nel 2016, la sent.251 ha provato ad anticipare l'obbligo d'intesa a livello di definizione dei contenuti normativi, ma con esclusivo riguardo alla delega legislativa.

È chiaro che tutto ciò contribuisce a perpetuare una situazione in cui le scelte politiche, da formalizzare in atti legislativi, sono assunte in un quadro di crescente difficoltà. Prima si adotta la legge da parte dello Stato, poi nella fase di implementazione i due fronti, quello statale e quello regionale, entrano in contatto alla ricerca di una spesso difficile collaborazione nella forma dell'intesa. E così, proprio la fase di attuazione viene percepita dalle Regioni come occasione per rimettere in discussione quanto è stato deciso dal Parlamento o comunque per avanzare rivendicazioni, spesso particolaristiche. È facile, ripeto, dire che il blocco, gli ostacoli alle decisioni arrivano dalle Regioni. In realtà è come se si volesse lasciare queste istituzioni in uno stato di perenne immaturità, tenendole lontane dall'effettiva assunzione di responsabilità nella sede legislativa.

D'altronde, basti vedere l'ingloriosa fine che ha fatto la previsione contenuta nell'art.11 della legge costituzionale n.3/2001, che permette l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie su questioni riguardanti soprattutto le materie di potestà legislativa concorrente. È stato più facile tagliare il numero dei parlamentari che dare attuazione a una previsione che avrebbe potuto funzionare da laboratorio, per sperimentare una minima forma di partecipazione regionale al procedimento legislativo nazionale.

Insomma, si percepisce una sorta di disamore costituzionale nei confronti dell'autonomia regionale, se è vero che anche molti tra i costituzionalisti che, da sempre, hanno creduto nel valore democratico dell'autonomia, ora tacciono o, in qualche caso, si sono trasformati in critici del sistema regionale. Salvo poi riscoprire il valore dell'autonomia territoriale quando l'Europa, del tutto infondatamente, ha mostrato preoccupazione per la democrazia italiana allorché la prospettiva di un governo di centro-destra ha preso forma concreta. Allora, per rassicurare l'Unione, ci si è ricordati che in Italia esiste un pluralismo



territoriale, di cui le Regioni sono il centro esponenziale, capace di fare da efficace contrappeso alle spinte autoritarie.

Le domande che ci si dovrebbe allora porre sono le seguenti: gli italiani credono ancora nelle autonomie regionali? Vogliono conservarle o le ritengono un peso morto, un misto di potere e burocrazia che non fluidifica il sistema decisionale ma lo rende solo inutilmente complesso? La fiaccola dell'autonomia accesa dai Costituenti nell'art.5 Cost. ha ancora significato in termini di plusvalore democratico e di capacità di riforma dell'intero apparato statale? Possono apparire domande inattuali ma credo che, prima di metter mano a riforme riguardanti la forma di governo, tali questioni vadano riproposte. Anche perché le Regioni sono uno snodo essenziale, che si pone a metà strada tra forma di governo e forma di Stato.

Portare le Regioni in Parlamento potrebbe servire a realizzare almeno tre obiettivi, fortemente connessi alla forma di governo.

Il primo è quello di smorzare la spinta verso asimmetrie che -se praticate in larga scala e non su questioni specifiche, delimitate- rischiano di mettere a dura prova l'unità del Paese. Una seria spinta delle forze politiche verso una modifica del Senato in modo da renderlo un'efficace camera delle autonomie aiuterebbe non solo a superare le contrapposizioni interne alla maggioranza, divisa tra chi chiede una differenziazione e chi invece vi rinviene un pericolo per la tenuta del Paese, ma soprattutto a riequilibrare il sistema delle relazioni tra centro e periferia, evitando soluzioni che rischiano di lasciare sul campo vincitori e vinti. La creazione di un'assemblea legislativa partecipata dalle autonomie sarebbe un utilissimo strumento per attutire le spinte centrifughe. Si rifletta sulla circostanza che è proprio l'assenza di una seconda camera chiamata a rappresentare le Regioni che spinge alcune di queste a fare da sole. Invece, una volta creata una tale istanza rappresentativa, i costi di una differenziazione diventerebbero difficilmente sopportabili per l'organizzazione parlamentare. Inoltre il guadagno in termini di eguaglianza tra le parti costitutive della Repubblica non sarebbe indifferente, con un effetto di legittimazione delle istituzioni parlamentari da non sottovalutare.

Il secondo obiettivo coincide con la responsabilizzazione delle Regioni. Coinvolgere i livelli di governo regionali nella formazione della volontà legislativa nazionale non può non avere un effetto salutare innanzitutto sulla 'vita' della decisione legislativa, una volta che questa esce dalle aule parlamentari e deve essere attuata dalle istituzioni amministrative statali e regionali. La partecipazione delle Regioni nel procedimento legislativo permetterebbe di anticipare e risolvere i problemi, stemperando anche il contenzioso costituzionale. E ciò è tanto più vero se a sedere nella camera regionale dovessero essere gli esponenti degli esecutivi regionali, che sono poi gli stessi che si ritrovano nelle conferenze Stato-Regioni, Stato-città e unificata. Sarebbe difficile, per le Regioni, assumere o contribuire ad assumere in Parlamento



una decisione per poi osteggiarla in fase di attuazione o, addirittura, per metterne in discussione la costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale.

Il terzo scopo raggiungibile riguarda il versante del miglioramento della capacità decisionale. In particolare, il primo vantaggio derivante dall'istituzione di una camera delle Regioni consisterebbe nel superamento di un bicameralismo perfettamente paritario e perfettamente inutile, soprattutto dopo le recenti modifiche costituzionali di cui si è fatto cenno e che hanno eliminato quelle poche differenze che ancora sussistevano tra le due camere. Il secondo vantaggio incrocia le istanze che maggiormente muovono in questi giorni il dibattito pubblico, vale a dire quelle legate all'esigenza di rendere più snelli e rapidi i processi decisionali. La trasformazione del Senato in una Camera delle Regioni potrebbe rappresentare l'occasione per rivedere i procedimenti legislativi e renderli più celeri.

La *chance* di intercettare questa importante esigenza di efficacia dell'azione parlamentare dipende naturalmente dall'idea di seconda camera che si vuole realizzare. Pur non essendo questa la sede per entrare nel dettaglio della costruzione di una camera delle Regioni, vorrei porre in evidenza alcune questioni di fondo, capaci di coniugare le esigenze dell'autonomia territoriale con quelle dell'efficacia dell'azione di governo, anche a costo di apparire superficiale e semplicistico.

La prima questione attiene alle funzioni da assegnare alle Regioni. È da anni che la dottrina costituzionalistica più attenta al versante delle autonomie sottolinea come le Regioni facciano pochissime leggi e, soprattutto, che sono molto poche le leggi regionali di qualità. A ciò si aggiunga che anche nei più recenti tentativi di dare forma alla differenziazione ai sensi dell'art.116, c.3, Cost., il dato emergente è che le Regioni chiedono soprattutto autonomia amministrativa e finanziaria piuttosto che autonomia legislativa. Sono dati che dovrebbero spingere a immaginare sempre più un regionalismo orientato all'amministrazione, all'esecuzione delle leggi, piuttosto che alla (micro)legislazione. Tanto più che il vero 'momento' legislativo per le Regioni si sposterebbe all'interno del Parlamento attraverso la partecipazione alla legislazione nazionale.

Conseguenza di quanto appena annotato è che, spostando tendenzialmente la funzione legislativa verso lo Stato, la camera alta dovrebbe intervenire nel procedimento legislativo sulle questioni di stretta competenza regionale e comunque nella forma di un assenso o del parere favorevole. In caso di parere negativo della seconda camera, la Camera dei deputati potrebbe superarlo con una seconda deliberazione a maggioranza qualificata.

Con queste funzioni la composizione della camera alta dovrebbe essere la più semplice e lineare possibile, composta cioè dagli esecutivi regionali o dai loro inviati, in ciò ispirandosi al modello del *Bundesrat* tedesco. In coerenza con l'intento dell'incontro, che ha avuto come sfondo il tema delle 'Riforme istituzionali e forma di governo', il mio intento era solo di lanciare un sasso nello stagno, di provare a riportare



l'attenzione su una questione, quella del senso dell'autonomia regionale, che potrebbe essere sfruttata per una corretta impostazione di eventuali future iniziative di revisione costituzionale.