

RIFORMA DEL BICAMERALISMO E «SISTEMA DELLE CONFERENZE» *

di GIUSTO PUCCINI

Nel dibattito sulla riforma costituzionale svoltosi nel corso dell'attuale XVII legislatura, il tema della riforma del bicameralismo si è fin dall'inizio intrecciato con quello della sorte da riservare al c.d. sistema delle Conferenze.

Né ciò deve eccessivamente sorprendere, se si considera che la vigente legislazione prevede una significativa partecipazione delle Conferenze sia alla fase dell'iniziativa legislativa del Governo, sia al processo di formazione degli atti normativi dell'Unione europea.

In particolare, il d.lgs. n. 281/1997 prevede il parere obbligatorio della Conferenza Stato-Regioni sugli schemi dei disegni di legge governativi nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e quello della Conferenza unificata sul disegno di legge finanziaria, poi di stabilità ed infine, a questo punto, sul disegno di legge di approvazione del bilancio statale.

La legge n. 234/2012, a sua volta, ha previsto sia il parere obbligatorio della Conferenza Stato-Regioni sullo schema dei disegni di legge recanti la legge europea e la legge di delegazione europea, sia l'intesa nella medesima Conferenza sui progetti di atti normativi dell'Ue riguardanti materie di competenza legislativa regionale, qualora una o più Regioni o Province autonome ne richiedano la convocazione a tal fine.

Risulta dunque piuttosto agevole comprendere come, pur nella prospettiva unanimemente condivisa del superamento del bicameralismo paritario, nell'ambito della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo Letta (c.d. Commissione dei Saggi) sia potuta emergere un'opinione, an-

* Intervento al Seminario su «*Riforma del bicameralismo, composizione e ruolo del Senato*». Sala Igea dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 5 maggio 2016

corché nettamente minoritaria, favorevole ad una soluzione di tipo monocamerale abbinata ad una contestuale costituzionalizzazione del «sistema delle Conferenze». Ovverosia, ad una soluzione mirante a soddisfare l'esigenza della partecipazione delle autonomie territoriali al procedimento legislativo statale ed al processo di formazione degli atti normativi dell'Ue non attraverso la trasformazione del Senato in Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali, secondo quanto auspicato dalla stragrande maggioranza della «Commissione dei Saggi», bensì piuttosto attraverso la codificazione sul piano costituzionale ed il conseguente consolidamento delle forme di raccordo cooperativo Stato-autonomie preesistenti.

Così come, d'altro canto, non c'è da stupirsi se la questione relativa al futuro del «sistema delle Conferenze» si stia riproponendo oggi, a seguito della definitiva approvazione parlamentare, ed in vista di un'eventuale conferma referendaria, di una riforma costituzionale la quale, pur confermando l'assetto bicamerale del nostro Parlamento, viene tuttavia a configurare il Senato – secondo gli auspici ampiamente maggioritari della «Commissione dei Saggi» – come Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, destinata in tale veste sia a concorrere all'esercizio della funzione legislativa, sia a partecipare alle decisioni relative alla formazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea.

Appare del tutto evidente, infatti, come l'eventuale introduzione, nell'ambito del procedimento legislativo statale e del processo di formazione degli atti normativi dell'Ue, di una forma di raccordo cooperativo fra Stato e autonomie operante a livello parlamentare, quale quella prefigurata dalla riforma costituzionale in questione, non potrebbe non mettere in discussione la permanenza, nel medesimo ambito, di forme di raccordo cooperativo fra Stato e autonomie operanti a livello governativo quali quelle costituite, appunto, dal «sistema delle Conferenze».

Non a caso, del resto, la questione dell'opportunità o meno di una simile permanenza sta costituendo uno degli argomenti più trattati e approfonditi nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo fra lo Stato e le

autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle Conferenze», attualmente in fase di svolgimento presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Orbene, nel corso delle varie audizioni finora espletate, sono emersi al riguardo due fondamentali ordini di orientamenti fra loro alquanto diversificati.

Secondo un primo orientamento, condiviso sia dalla totalità degli esponenti del Governo (A. Alfano, M.E. Boschi, G. Bressa, B. Lorenzin) che da numerosi esponenti del mondo accademico, le attuali competenze del «sistema delle Conferenze» afferenti al terreno della legislazione statale così come a quello della partecipazione alla fase di formazione degli atti normativi dell'Ue, nell'eventualità di un'effettiva entrata in vigore della riforma costituzionale, risulterebbero del tutto incompatibili con la peculiare fisionomia organizzativa e funzionale propria del nuovo Senato, e con la naturale concentrazione in capo a quest'ultimo della cooperazione Stato-autonomie sui terreni in questione (F. Bassanini, M. Carli, G. Carpani, L. Castelli, J. Luther, A. Morelli, M. Olivetti, L. Vandelli).

Di qui, dunque, la proposta di mantenere eventualmente in capo alle Conferenze soltanto le competenze afferenti al terreno dell'amministrazione statale.

Nell'ambito dell'orientamento in questione, peraltro, taluni hanno sostenuto l'opportunità di conferire comunque alle Conferenze anche funzioni di natura propriamente politica (R. Bifulco, A. Mastromarino), da esercitarsi comunque in modo alquanto sporadico.

A tale orientamento, se n'è venuto contrapponendo un altro favorevole, invece, alla piena conservazione del ruolo delle attuali Conferenze anche sui versanti della legislazione nazionale ed europea.

E ciò, soprattutto in considerazione sia della particolare incisività che, per il loro tramite, le istanze delle autonomie vengono ad assumere specie in virtù della totalitaria presenza in esse dei vertici monocratici degli esecutivi regionali, sia della particolare efficienza delle loro sperimentate procedure istruttorie sui versanti in questione.

In seno a questo secondo orientamento, peraltro, taluni degli intervenuti si sono senz'altro espressi a favore di un mantenimento in capo alle Conferenze delle loro attuali competenze inerenti ai versanti considerati, a cominciare da quella di natura consultiva concernente gli schemi dei disegni di legge governativi (P. Caretti, A. D'Atena, S. Mangiameli). Salvo peraltro auspicare forme di raccordo fra l'esercizio di simili competenze e l'attività del nuovo Senato, quali, in specie, l'obbligatoria comunicazione a quest'ultimo dei pareri delle Conferenze o da parte delle medesime, oppure da parte del Governo al momento della presentazione alla Camera dei relativi disegni di legge.

Altri intervenuti, invece, si sono espressi a favore della previsione di forme di più o meno stretta integrazione organizzativa fra le Conferenze ed il nuovo Senato (G. Rivosecchi).

All'orientamento in questione, poi, potrebbe in qualche modo accostarsi anche l'opinione secondo cui detta integrazione organizzativa dovrebbe riguardare non le attuali Conferenze quali organismi di raccordo intergovernativo Stato-autonomie, bensì piuttosto quegli organismi di natura privata esclusivamente ricomprensivi dei vertici degli esecutivi regionali e locali, che hanno fin qui più o meno strettamente supportato l'azione del «sistema delle Conferenze»: quali appunto, in specie, la Conferenza (dei Presidenti) delle Regioni e l'Anci (M. Cecchetti, S. Pajno). Nella medesima prospettiva di una cooperazione stabile ed integrata con il nuovo Senato, peraltro, dovrebbe essere coinvolta anche quella Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, alla quale la legge n. 234/2012 già conferisce un ruolo tutt'altro trascurabile nel procedimento di formazione degli atti normativi dell'Unione europea (M. Cecchetti).

Orbene, ritengo che questo secondo orientamento, al di là delle specifiche soluzioni di volta in volta suggerite, risulti preferibile rispetto all'altro, in quanto, pur muovendo dalla premessa di una futura valorizzazione, anche sul terreno della legislazione italiana ed europea, del ruolo del «sistema delle Conferenze» o, comunque, delle esperienze organizzative ad esso strettamente collegate, viene tuttavia paradossalmente a valorizzare, sul medesimo terreno, anche il ruolo del nuovo Senato.

Non si trascuri, al riguardo, che il peso tutt'altro che trascurabile esercitato in passato dalle autonomie territoriali sul terreno della legislazione statale per il tramite delle Conferenze, magari grazie anche al supporto di quegli organismi di natura associativa poc'anzi ricordati, è fondamentalmente dipeso da un triplice ordine di motivi.

Un primo motivo risiede, appunto, nella presenza nelle Conferenze di un'ampia rappresentanza dei vertici monocratici degli esecutivi delle autonomie, rappresentanza che, come poc'anzi ricordato, nel caso delle Regioni e delle Province autonome, risulta addirittura totalitaria.

Appare del tutto evidente, infatti, come una rappresentanza del genere, considerato il grado particolarmente elevato di legittimazione politica rivestito dai Presidenti delle Regioni, sia tale da conferire al «sistema delle Conferenze», ed in specie alla Conferenza Stato-Regioni, un'incidenza quanto mai rilevante in seno al procedimento di formazione delle leggi statali.

Un secondo motivo risiede nell'ormai collaudato e poc'anzi ricordato apporto di natura tecnico-istruttoria fornito all'attività delle Conferenze dai funzionari statali, regionali e locali ad essa adibiti, che pone i loro componenti in condizione di assumere generalmente, anche nell'ambito del procedimento legislativo, determinazioni adeguatamente informate e documentate.

Un terzo motivo risiede nell'attitudine più volte manifestata dai vertici degli esecutivi regionali e locali, in seno alle Conferenze, ad esprimere anche sul terreno della legislazione statale posizioni unanimemente condivise, a prescindere dalle diverse appartenenze politico-partitiche, e quindi proprio per questo politicamente quanto mai forti ed incisive. Attitudine verosimilmente favorita, fra l'altro, anche dal ridotto grado di formalizzazione e di pubblicità proprio delle relative procedure decisionali.

Si tratta per l'appunto, evidentemente, di qualità che al nuovo Senato, in sé e per sé considerato, potrebbero mancare.

Si consideri innanzitutto che, allo stato, la presenza nel nuovo Senato di tutti i Presidenti delle Regioni, se non ad-

dirittura del tutto esclusa, non può tuttavia neppur ritenersi affatto scontata.

Si consideri altresì la dubbia idoneità degli attuali apparati del Senato e dei Consigli regionali a fare interamente fronte alla necessità fornire con tempestività ai nuovi senatori, gravati oltretutto dal contemporaneo esercizio della carica di consigliere regionale o di sindaco, dati e informazioni sufficienti ai fini di un'adeguata trattazione di tutte le questioni inerenti ai vari disegni di legge da esaminare.

E si consideri, infine, il rischio di una deprecabile «politicizzazione» del nuovo Senato e di un conseguente svilimento dello specifico ruolo ad esso assegnato, conseguente all'assunzione da parte dei suoi componenti di comportamenti esclusivamente ispirati a logiche di mera appartenenza partitica, anziché di tutela degli interessi del sistema delle autonomie complessivamente considerato. Rischio che, sempre immanente nel funzionamento delle seconde Camere territoriali, appare nel nostro caso tanto più elevato per via della previsione dell'elezione dei nuovi senatori con metodo proporzionale, nonché della previsione anche per essi del divieto di mandato imperativo.

Appare del tutto evidente, dunque, come un apporto significativo del sistema delle Conferenze, così come delle forme associative sorte e consolidatesi attorno ad esso, all'attività del nuovo Senato anche sul terreno della legislazione e della formazione degli atti normativi dell'Ue, potrebbe contribuire in modo decisivo a far svolgere adeguatamente al Senato medesimo la funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali ad esso essenzialmente attribuita.

Diversamente, ci potremmo curiosamente trovare dinanzi ad un Senato che, sia pur costituzionalizzato, risulterebbe tuttavia di incapace di esercitare in modo efficace ed autorevole i nuovi compiti di raccordo fra Stato e autonomie ad esso conferiti sul versante della legislazione nazionale ed europea, e ad un «sistema delle Conferenze» che, sia pur non costituzionalizzato, sarebbe tuttavia di fatto chiamato ancora a svolgere, in luogo del nuovo Senato, i compiti di raccordo finora svolti sul medesimo versante.