

Audizione del 9 giugno 2016 alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle conferenze"

di **Anna Mastromarino** - Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università di Torino

Quesiti dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze'

1. *La riforma costituzionale all'esame delle Camere supera l'attuale sistema di bicameralismo perfetto, configurando il Senato quale Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali. In che termini si ritiene che debba essere riordinato l'attuale sistema delle conferenze tenuto conto del futuro assetto costituzionale? Quale incidenza potrà avere, da questo punto di vista, la nuova legge elettorale del Senato e, in particolare, l'eventuale presenza nel Senato dei Presidenti delle Regioni?*

2. *Il nuovo articolo 55, quinto comma, primo periodo, della Costituzione, come modificato dal progetto di riforma costituzionale, attribuisce al Senato l'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Il secondo periodo prevede peraltro il concorso del Senato all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Come potranno atteggiarsi i rapporti tra le due Camere con riferimento alle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali? Quale potrà essere il ruolo del 'sistema delle Conferenze'?*

3. *Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, il 'sistema delle Conferenze' costituisce «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenza n. 31/2006) e ha finora svolto un ruolo significativo, sulla base dei criteri di riparto della legislazione del vigente titolo V, ai fini dell'attuazione delle leggi, sia sul piano regolamentare che su quello amministrativo. Nel nuovo titolo V previsto dal progetto di riforma costituzionale, come potrà dispiegarsi il principio di leale collaborazione? Come potranno riflettersi i nuovi criteri di riparto della potestà legislativa e regolamentare e la c.d. "clausola di supremazia" sul ruolo delle Conferenze?*

4. *Il futuro assetto costituzionale e la ridefinizione delle funzioni del 'sistema delle conferenze' richiederanno la revisione delle procedure di negoziazione tra Stato ed enti territoriali. Come potranno configurarsi queste procedure nel nuovo sistema?*

5. *Quali sono le criticità nel funzionamento attuale del 'sistema delle Conferenze'? Quali misure occorre adottare per rendere più efficaci i processi decisionali ed assicurare la trasparenza? Quali strumenti potrebbero consentire una valorizzazione del sistema delle Conferenze come sede di raccordo amministrativo?*

6. *Negli ultimi anni è notevolmente cresciuto il contributo della Conferenza delle assemblee legislative delle Regioni, in particolare con riferimento alla partecipazione dell'Italia alla formazione delle politiche europee. Quale contributo ulteriore potrà apportare il coordinamento delle Assemblee legislative al nuovo circuito di coordinamento tra Stato e autonomie delineato dalla riforma costituzionale in corso di discussione? Si reputa inoltre opportuno assicurare un coinvolgimento delle Assemblee elettive nell'ambito delle Conferenze? Se sì, in quali forme?*

Per rispondere ai quesiti che codesta Commissione ha voluto sottoporre alla mia attenzione ho preferito svolgere un discorso unitario, pur ripercorrendo lo schema argomentativo che le questioni sollevate propongono.

Visto il tenore delle domande bisognerà cominciare con il dire che se svolgere una valutazione complessiva circa il ruolo sinora svolto dal circuito intergovernativo in Italia, anche in relazione al Legislativo, appare assai agevole – potendo contare su anni di attività e di consolidamento giurisprudenziale e dottrinale –, decisamente più difficile appare formulare previsioni per il futuro.

Ciò, innanzitutto, perché l'evoluzione del sistema intergovernativo è legata a doppio nodo alle sorti del testo di riforma costituzionale approvato dalle Camere ed in attesa di essere sottoposto al giudizio del corpo elettorale nel prossimo ottobre. In secondo luogo, perché, anche quando la revisione della Costituzione entrasse in vigore, sarebbero molti gli aspetti che, restando indefiniti (dal momento che, per andare a regime, necessitano di una successiva attività di attuazione legislativa e regolamentazione parlamentare), potrebbero condizionare profondamente un eventuale ripensamento del ruolo, della composizione e del funzionamento del sistema delle Conferenze.

Nel caso in cui l'attuale formula di bicameralismo paritaria fosse superata, ritengo, pertanto, che l'assetto del sistema delle Conferenze risulterebbe vincolato, in prima battuta, rispetto alle scelte compiute dal legislatore per quel che concerne la selezione dei senatori. *Rectius*: dai legislatori, dal momento che in virtù del modello proposto nel testo riformato, la legge per l'elezione dei senatori dovrebbe prevedere l'intervento congiunto delle regioni e dello Stato, ex art. 122 Cost.

In questo senso, mi pare che le differenze più rilevanti saranno determinate: 1) dal grado di partecipazione degli elettori alla selezione dei senatori; 2) dalla partecipazione o meno dei presidenti regionali al Senato.

Per quanto riguarda il primo aspetto, ho sostenuto altrove (*Alcune prime (sparse e brevi) riflessioni in merito al progetto di superamento del bicameralismo paritario in approvazione alle*

Camere, in *federalismi.it*, n.5, 2016) la necessità di contaminare l'opzione della elezione indiretta dei senatori attraverso il ricorso ad un listino che, pur ancorando formalmente la scelta al Consiglio regionale, permetta agli elettori di contribuire alla selezione dei senatori, così come del resto indicato dal testo di riforma.

I senatori potrebbero così essere scelti sulla base di un elenco depositato da ogni singola forza politica al momento della presentazione delle liste provinciali in occasione delle elezioni regionali.

La lista dei senatori, il cui numero non potrebbe essere superiore al numero dei membri che la regione stessa è chiamata ad esprimere in seno al Senato, dovrebbe essere necessariamente identica per tutte le liste provinciali di un medesimo partito, ferma l'ipotesi di prevedere o meno l'indicazione di una preferenza da parte dell'elettore.

Il numero degli eletti in Senato per ciascuna lista sarebbe proporzionale al numero di voti conseguito a livello regionale, nella consapevolezza dell'inevitabile effetto distorsivo sui risultati che deriva dal diverso numero di seggi che ciascuna regione è chiamata ad esprimere in Senato. Effetto distorsivo che per quel che riguarda le regioni rappresentate da due soli senatori sarebbe particolarmente pesante, pur senza tradire la lettera della Costituzione eventualmente riformata che prescrive il ricorso ad un metodo proporzionale nella selezione dei senatori, ma nulla dice circa gli effetti da conseguire.

A partire dai risultati ottenuti in sede elettorale e sulla base delle liste *a latere*, il Consiglio neo-insediato potrebbe così procedere alla selezione dei consiglieri da designare in Senato.

Facilmente assimilabile dal contesto politico attuale, si possono, immediatamente e senza sforzo, intuire i punti di forza e le potenzialità in termini di cambiamento di un sistema che non esclude l'elettore dalla scelta dei membri del Senato, pur assicurando una continuità di questi ultimi con le istituzioni regionali; di un sistema che non appare del tutto sradicato dalle dinamiche della rappresentanza politica, pur possedendo i caratteri strutturali per la proiezione degli interessi territoriali al centro.

Esso permetterebbe di prendere realisticamente le mosse dal contesto di fatto (la centralità del sistema politico), pur tentando, al contempo, di introdurre un elemento di continuità territoriale fra lista, elettori e senatori, dal momento che la scelta dei candidati ai seggi della seconda Camera, costituendo, in un certo senso, una parte integrante del progetto politico con cui la lista si presenta all'elettore, potrebbe influire positivamente o negativamente sull'adesione a quel programma nel momento del voto. Ne consegue che non può essere escluso *a priori*, potendo invece essere considerato altamente probabile, che la scelta dei candidati al Senato sia influenzata più da valutazioni per così dire "territoriali" che "politiche". Più da valutazioni che concernono il radicamento e l'empatia del candidato rispetto alla regione che nei confronti del partito stesso.

Se davvero è intenzione del legislatore costituzionale fare del Senato una camera di rappresentanza territoriale è necessario tenere conto del sistema politico e dei partiti da cui muoviamo in ambito regionale. Il sistema illustrato sembra partire da alcune premesse di fatto per muovere verso prospettive di rinnovamento della rappresentanza regionale.

È innegabile che la realizzazione di un simile obiettivo necessiterà del tempo, utile a permettere ai soggetti politici, alle istituzioni ed agli elettori di introiettare quelle dinamiche e quella cultura del

decentramento che a tutt'oggi non sembrano essere state genuinamente metabolizzate dal nostro ordinamento. Non di meno ritengo che i tempi possano essere maturi per un cambiamento.

Per quel che concerne il secondo punto, parto da una convinzione: quella che mi induce a considerare opportuno che i presidenti regionali non entrino a far parte del futuro Senato, lasciando ai consiglieri i seggi della Camera alta.

Per chiarire il fondamento di una simile affermazione, però, è necessario allargare il *focus* del mio ragionamento sino a toccare uno dei punti che considero fondamentali nella costruzione del nuovo circuito di rappresentanza territoriale, all'indomani dell'eventuale entrata in vigore della riforma: la definizione dei rapporti fra Senato e sistema delle Conferenze, con particolare riguardo alla loro coesistenza funzionale.

La trasformazione della seconda Camera in organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali non smentisce, anzi rafforza la necessità che l'ordinamento possa contare su un efficace circuito intergovernativo *a latere*.

A maggior ragione in corrispondenza di un sistema di Conferenze che, anche nei momenti di maggiore difficoltà del regionalismo italiano, ha dato prova di efficienza, consolidando ed incrementando nel tempo il suo ruolo in termini qualitativi e quantitativi. In assenza di un organo deputato *ad hoc*, la partecipazione delle entità territoriali nei procedimenti di decisione, infatti, è stata garantita dalle Conferenze, la cui funzione, *ab origine* meramente consultiva si è trasformata, per volere del legislatore stesso e per consolidamento della giurisprudenza costituzionale, sino a sfociare in previsioni di intervento obbligatorio, che hanno di fatto dato vita a procedimenti legislativi aggravati, a Costituzione invariata. Basti pensare, ad esempio, al necessario coinvolgimento della Conferenza Stato-regioni nella definizione degli schemi della legge comunitaria da parte delle Camere o dei disegni di legge, dei decreti legislativi delegati e dei regolamenti del Governo in materie di competenza regionale.

La metamorfosi del Senato in organo a vocazione territoriale non si pone, pertanto, in termini di sostituzione, quanto piuttosto di integrazione rispetto al sistema delle Conferenze. Ciò in linea con quel che avviene anche nel panorama del diritto comparato.

A prescindere dalla natura regionale o federale dello Stato, infatti, si evidenzia in corrispondenza di ordinamenti decentrati, la necessità da una parte di consentire alle entità substatali la partecipazione alle decisioni dello Stato centrale al fine di sussumere gli interessi situati territorialmente nell'interesse generale nazionale, nonché di salvaguardare le prerogative autonome da eventuali eccessi dello Stato centrale; dall'altra di favorire procedure di mediazione e negoziazione sia in senso orizzontale che verticale.

Il profilo dei diversi circuiti intergovernativi risulta, pertanto, fortemente influenzato dalla forma di governo e dal tipo di Stato di ciascun ordinamento. Non di meno, è possibile individuare alcuni tratti che permettono una prima classificazione tesa a distinguere da una parte l'esperienza di quei sistemi che sono il risultato di un atto di aggregazione progressiva di più Stati; dall'altra quella dei

paesi in cui è in corso o si è concluso un processo di disaggregazione territoriale del potere in senso regionale o federale.

E sia: mentre nel primo caso la creazione di una camera federale, rappresentativa delle entità federate e capace di garantire loro la partecipazione al progetto politico della federazione, è avvertita come istanza primaria, nel secondo la necessità di coordinare gli enti territoriali all'interno di un sistema che senza soluzione di continuità evolve dalla forma accentrata a quella decentrata impone innanzitutto la creazione di strutture di concertazione.

Quello che interessa qui rilevare, ai fini delle nostre riflessioni, è l'evoluzione successiva che denota una evidente convergenza fra le due categorie, confermando l'ipotesi della necessaria coesistenza, per quel che concerne la partecipazione delle entità territoriali a livello centrale, tanto di un organo di rappresentanza parlamentare quanto di una sede di concertazione intergovernativa.

Infatti, mentre negli Stati federali di origine aggregativa (penso all'esperienza degli Stati Uniti, del Canada, dell'Australia, fra gli altri) si assiste progressivamente allo sviluppo di un circuito di conferenze che vanno ad affiancare l'attività della seconda Camera, sino ad affievolirne, in alcuni casi, il ruolo istituzionale, per quel che concerne gli Stati in cui sono in atto processi di decentramento (Belgio, Spagna, la stessa Italia), al consolidarsi delle prerogative di autonomia territoriale corrisponde l'intensificarsi delle rivendicazioni delle entità substatali in merito alla rappresentanza politica a livello centrale, sino alla trasformazione in senso territoriale della Camera alta.

Pur non potendo formulare alcuna regola di inesorabile consequenzialità fra decentramento, Senato e circuito intergovernativo, è legittimo, dunque, trarre alcune considerazioni circa la compresenza di Camere territoriali e sistemi di conferenze, più o meno articolati, in corrispondenza di sistemi decentrati: compresenza che pare essere finalizzata alla ricerca di un equilibrio fra l'unità e la diversità, fra istanze di autonomia ed esigenze di centralizzazione, fra rappresentazione delle differenze e integrazione politica.

Per quanto riguarda l'Italia, immaginare un panorama istituzionale in cui la coesistenza fra nuovo Senato territoriale e sistema delle Conferenze sia non solo possibile ma anche virtuosa significa prima di tutto: 1) adoperarsi per operare un'azione di differenziazione per quel che concerne la vocazione funzionale dell'uno e dell'altra; 2) compiere una opportuna razionalizzazione nei criteri di assegnazione delle competenze; 3) provvedere al riordino delle strutture del sistema delle Conferenze.

Non vi è dubbio alcuno in merito al fatto che dalle decisioni che verranno prese circa una possibile differenziazione ontologica e funzionale della Camera alta rispetto al sistema delle conferenze discenderanno tutta una serie di conseguenze che riguardano, da una parte, aspetti prettamente pratici, quali l'assegnazione di competenze e la revisione dell'organizzazione interna del circuito intergovernativo; dall'altra profili di rilevanza politica che incidono per l'appunto, tra le altre cose, sull'opportuna partecipazione o meno dei presidenti regionali al Senato.

Decidere quale vocazione funzionale devono perseguire la Camera territoriale e il sistema delle Conferenze significa, infatti, assumere una posizione preventiva fra le tante possibili opzioni che la teoria del decentramento offre. È necessario conoscere la meta verso cui ci dirigiamo al fine di definire la rotta di viaggio e l'equipaggiamento necessario. È necessario decidere verso quale tipo di decentramento desideriamo si orienti il nostro ordinamento per approntare soluzioni istituzionali adatte allo scopo.

Se, dunque, la riforma è occasione per rivitalizzare il regionalismo italiano, superando l'anomalia di un bicameralismo paritario e affidando alle entità territoriali uno spazio di rappresentanza parlamentare al fine di integrare la dimensione nazionale della sovranità con quella territoriale, allora proprio nell'ottica di un rafforzamento del decentramento bisognerà differenziare la posizione del Senato e del sistema delle Conferenze riconoscendo a ciascuno una funzione e, di conseguenza, un ruolo e delle competenze diverse.

Ed è in quest'ottica che ritengo che, al fine di dare nuova linfa al decentramento italiano, sia essenziale riconoscere nel Senato l'organo garante dell'autonomia territoriale, nella prospettiva, se vogliamo, di quanto previsto all'art. 114. Ed è in questa prospettiva che una disposizione tanto controversa e da molti considerata abnorme rispetto all'organizzazione del tipo di Stato italiano potrebbe trovare una propria collocazione sistemica: la presenza dei sindaci all'interno del Senato potrebbe, così, essere giustificata, quand'anche non condivisa (se solo si pensa alle esperienze del diritto comparato che più di altre hanno valorizzato il ruolo degli enti locali quale livello di governo autonomo – Brasile, India, Sudafrica – pur non prevedendo alcuna loro partecipazione in sede parlamentare).

Andando oltre le polemiche che stanno accompagnando la riflessione attorno al testo di riforma costituzionale, circa lo svuotamento funzionale cui sarebbe sottoposto il Senato e la conseguente privazione di un suo possibile ruolo di controllo, si tratterebbe di riconoscere alla Camera alta il compito di salvaguardare il decentramento come principio generale del nostro ordinamento, di promuovere l'autonomia e il suo esercizio, di valorizzare le istanze territoriali in seno ai processi di decisione a livello centrale. Ciò, naturalmente, attraverso l'intervento nei processi legislativi necessariamente bicamerali; ma anche e soprattutto attraverso la partecipazione al procedimento legislativo a prevalenza della Camera bassa. È in questo secondo caso, infatti, che lo spirito garante del Senato potrebbe meglio esprimersi sondando *a priori* le possibili ricadute in termini di lesione, restrizione, prevaricazione delle prerogative autonome di un testo legislativo che pure sulla carta parrebbe non riguardare l'ambito regionale. Non mancano gli esempi: dai più evidenti in materia finanziaria, ai più opachi, come nel caso della legislazione sul potere estero che indirettamente potrebbe interferire sull'autonomia di cooperazione transfrontaliera delle regioni.

D'altra parte, sia detto per inciso, e il tema meriterebbe un approfondimento che in questa sede non è possibile, è chiaro che l'idea che il Senato rappresenti la roccaforte dell'autonomia e del decentramento quali elementi costitutivi del nostro ordinamento implica che i senatori prendano assai seriamente in considerazione il loro legame con il territorio in senso lato; riconoscano che il

loro mandato si fonda su presupposti di rappresentanza diversi da quelli che caratterizzano il mandato dei deputati; plasmino la loro azione politica sulla base di questi peculiari presupposti.

Implica altresì che i lavori del Senato siano organizzati al fine di svolgere al meglio questa funzione di garanzia a partire dalla fase di monitoraggio, valutazione e selezione delle leggi rispetto alle quali la Camera alta ritiene utile far sentire la propria opinione formulando emendamenti al testo approvato dalla Camera bassa, avendo ravvisato un pericolo per il sistema regionale. Ancora una volta il diritto comparato può aiutare ad individuare soluzioni efficienti: la costituzione, ad esempio, in sede di regolamento, di un *comité* o di una *mesa* permanente presso il Senato con il fine di assicurare una valutazione costante dell'attività legislativa della Camera bassa.

Per quanto riguarda il sistema delle Conferenze, va da sé che l'eventuale entrata in scena di un nuovo organo a vocazione territoriale comporterà l'inevitabile ridimensionamento del suo ruolo: definirne la funzione significa, innanzitutto, definire un criterio efficiente per operare questo ridimensionamento.

Chiarito il posto che il Senato dovrà occupare nel rinnovato contesto costituzionale, gli spazi assegnati al sistema delle Conferenze si leggono in controluce. Sono quelli che il circuito intergovernativo, negli anni, ha saputo conquistare e l'ordinamento gli ha riconosciuto e che residuano dal riconoscimento di una funzione di integrazione e garanzia al Senato. Non è possibile, infatti, per il sistema regionale italiano privarsi di una sede di confronto e concertazione che con il tempo si è rivelata un laboratorio in cui si vagliano soluzioni politiche, le più accessibili fra le tante possibili, tenuto conto di contingenze politico-economiche che diversamente non potrebbero essere prese in considerazione, nonostante la loro centralità nell'attuazione dell'indirizzo politico. Il sistema delle Conferenze, pertanto, dovrà essere riconfermato quale luogo di elaborazione di politiche concertate fra centro e periferia, adatte a dare attuazione ad una legislazione che, nel rispetto dei principi di autonomia e decentramento, sono state definite in sede parlamentare.

La differenziazione funzionale fra Senato e sistema delle Conferenze dovrebbe coincidere dunque con la differenza che corre fra *atto legislativo* e *scelte politiche e di governo*. Se pure il progressivo affermarsi del ruolo degli esecutivi e il peso sempre più marcato che i loro presidenti esercitano a discapito della collegialità dell'organo ha contribuito a rendere sempre più opaco e labile il confine fra l'uno e le altre, non di meno esso esiste e, pur accettando possibili zone d'ombra, deve essere ricalcato.

Ed è lungo questo confine che corrono le ragioni della mia preferenza rispetto ad un Senato che fra i suoi membri non accolga i Presidenti. Essi devono continuare a sedere in Conferenza Stato-regioni dove ben sono in grado di rappresentare quelle contingenti istanze politico-economiche la cui comprensione permette un'efficiente progettazione e attuazione delle delibere legislative; dove la contrattazione è a livello governativo; dove ogni regione può contare su una rappresentanza paritaria; dove l'unanimità nella definizione di un accordo non è solo potenzialmente possibile, ma

anche auspicabile; dove l'interesse di ciascun territorio prevale sulle logiche politiche (e di ciò i presidenti hanno dato tante volte prova in Conferenza).

In Senato, diversamente, si dovrà lasciare spazio alla componente legislativa delle regioni. Qui, infatti, non dovrà essere l'interesse della regione in cui si è stati eletti a prevalere, bensì l'interesse del sistema regionale rispetto all'interesse nazionale.

Pare in tal senso significativo che il dettato del testo costituzionale riformato assegni al Senato nel suo complesso la funzione di rappresentanza delle istituzioni regionali, con ciò segnando una distanza rispetto alla tradizionale affermazione per cui ogni singolo parlamentare rappresenta la Nazione, che resterebbe valida per i soli deputati.

È alla integrazione che si mira e non alla rappresentazione dei particolarismi. Ecco perché è stato confermato per i consiglieri il divieto mandato imperativo: e come potrebbe, dunque, un presidente regionale sedere in Parlamento spogliandosi del suo ruolo istituzionale di rappresentante della regione che, con investitura diretta e popolare, è stato chiamato a ricoprire? L'art. 67 Cost., a parere di chi scrive resta un argomento capace di generare più di una perplessità rispetto alla partecipazione dei presidenti regionali al Senato in qualità di membri.

Né vale richiamare in questa sede, come in altre si è fatto tante volte, l'esempio del *Bundesrat* tedesco: esso costituisce in effetti un *unicum* (al punto che la dottrina dubita della sua classificazione quale Camera parlamentare), difficilmente esportabile, dal momento che il suo successo è strettamente legato ad alcune peculiari caratteristiche del sistema federale tedesco, fra cui la sua natura "esecutiva" e il forte radicamento di una cultura federale che informa di sé l'operato delle istituzioni e degli elettori. Due caratteri completamente estranei al nostro sistema, la cui assenza minerebbe *a priori* la riuscita di qualsivoglia trapianto istituzionale "alla tedesca".

È stato detto che l'assenza del Presidente regionale in Senato romperebbe quel *continuum* istituzionale fra livello regionale e livello centrale che proprio il Senato riformato dovrebbe garantire: non ritengo sia così. Quel *continuum* sarebbe comunque assicurato, in termini di sistema, dalla presenza dei consiglieri che in virtù del sistema elettorale regionale finirebbero comunque con l'essere espressione della maggioranza di governo regionale, a maggior ragione nel caso in cui la soluzione proposta ancora in questa sede, con la selezione dei consiglieri/senatori tramite listino, fosse adottata.

È stato detto ancora che l'assenza dei presidenti in Senato determinerebbe un inevitabile abbassamento qualitativo dei lavori in seno alla Camera alta. È innegabile che la classe ed il sistema politico regionale nel suo complesso negli ultimi anni non sembrano aver dato grande prova di sé, al punto da scoraggiare soluzioni costituzionali che puntano sulla capacità e l'attività dei senatori selezionati in/dal Consiglio regionale. D'altra parte, nel momento in cui ci si trova a ragionare di riforma costituzionale, e dunque di riforma delle regole di funzionamento di un ordinamento nel suo complesso, ritengo che il senso pratico che pure andrà tenuto presente sul piano politico, non debba soffocare del tutto la riflessione giuridica. Essa, se è vero che non può trascurare la realtà, neppure può rinunciare a disegnare un futuro a prescindere dai limiti strutturali del presente. Un'opera di (visionaria, diranno alcuni) architettura costituzionale che non esclude successivi possibili interventi di ingegneria.

Tralasciò, infine, in questa sede di soffermarmi sugli evidenti vantaggi che in termini di autonomia politica e di impegno politico deriverebbero dall'opzione di non includere fra i senatori i presidenti regionali, i quali sarebbero liberi di riversare le loro energie e risorse politiche al perseguimento del solo interesse della regione nella quale sono stati eletti, senza dover cedere alle logiche della dimensione nazionale estranee al mandato che sono stati chiamati a svolgere direttamente dagli elettori.

È chiaro che ci si confronta qui con un cambio di prospettiva a 360° rispetto al concetto di sovranità che sinora ha trovato cittadinanza nel nostro ordinamento. In particolare l'idea che la rappresentanza per essere piena debba essere rappresentazione dell'unità nazionale politica, espressione diretta di tutto il corpo elettorale, proiezione di un voto eguale, dovrà essere rivista alla luce dell'introduzione della rappresentanza politica territoriale che per il solo fatto di essere geograficamente parziale non è necessariamente riproduzione di interessi faziosi, quanto piuttosto manifestazione di istanze "sitate", partecipazione del popolo alla politica nazionale attraverso le autonomie.

Quanto sinora sostenuto sul piano delle funzioni comporta altresì evidenti ricadute anche sul piano del riparto di competenze fra il Senato ed il sistema delle Conferenze.

In particolare, tutto ciò premesso, la divisione, pure da più parti proposta, secondo cui al Senato riformato dovrebbero essere assegnate competenze di tipo legislativo, mentre alle Conferenze quelle in ambito amministrativo introduce una semplificazione eccessiva. Anche a voler prescindere da quei casi di specie che sono inevitabilmente a cavallo fra i due ambiti, è evidente, alla luce di quanto detto, la difficoltà ad operare una netta distinzione fra legislazione e amministrazione in talune materie.

Meglio dunque, ancora una volta, prediligere un approccio funzionale, assegnando all'uno o alle altre competenza non in base ad un criterio nominale ma teleologico, tenuto conto dell'obiettivo da perseguire. Potrebbe darsi, dunque, che su una stessa questione si trovino a dover intervenire, ad esempio, tanto la Conferenza Stato-regioni, quanto il Senato: quasi inevitabilmente ciò accadrà in corrispondenza di quelle fattispecie che oggi comportano l'assunzione di un parere obbligatorio della Conferenza. Come immaginare, infatti, la sua esclusione nell'*iter* di approvazione della legge comunitaria e come non riconoscere parimenti uno spazio al Senato che per dettato costituzionale è chiamato a svolgere un'azione di raccordo fra gli enti territoriali, l'Unione europea e lo Stato? Come prescindere dal coinvolgimento della Conferenza sugli schemi dei disegni di legge finanziaria o dei documenti di programmazione economica e finanziaria, tenuto altresì conto del ruolo che il nuovo art. 70 riconosce al Senato in sede di bilancio e rendiconto consuntivo dello Stato?

Eventuali sovrapposizioni rispetto alle materie saranno inevitabili; una netta separazione funzionale è invece auspicabile al fine di limitare casi di contrapposizione.

Non si ravvisano, dunque, ragioni plausibili per legittimare un intervento che *a priori* sottragga alla Conferenza Stato-regioni, in particolare, competenze di natura deliberativa, consultiva, di

raccordo e coordinamento o monitoraggio e verifica di cui oggi gode e di cui dovrebbe continuare a godere nella misura in cui esse non siano esercitate con la volontà di sostituire o superare l'azione del Senato. In tal caso la tutela costituzionale garantita alla funzione del Senato, e non a quella della Conferenza, garantirebbe comunque la prevalenza del primo sulla seconda.

L'ipotesi di una differenziazione funzionale piuttosto che materiale fra i due organi sembrerebbe trovare conferma, in particolare, con riferimento all'attività di raccordo. Essa è stata tradizionalmente assegnata, dalla stessa Corte Costituzionale, al sistema delle Conferenze e sarà riconosciuta, qualora il testo di riforma costituzionale entrasse in vigore, anche al Senato. E dunque: come negare la necessità di un "raccordo nel raccordo"? Come escludere *a priori* che il riferimento al raccordo possa rimandare innanzitutto all'assunzione di un metodo operativo in grado di condizionare tanto i lavori del Senato quanto quelli della Conferenza, presupponendo, altresì, un dovere interorganico di collaborazione, a prescindere da una rigida ripartizione delle competenze in senso materiale?

È in quest'ottica, mi pare, che l'eventuale partecipazione dei rappresentanti della Conferenza Stato-regioni alle sedute del Senato non deve essere esclusa. Si tratta, anzi, di un'opzione che deve essere valutata proprio al fine di valorizzare gli obiettivi di raccordo, attraverso la previsione, nel regolamento del Senato riformato, di sedute di audizione o del diritto di parola. È evidente, infatti, che individuare spazi e modi di confronto fra Conferenza Stato-regioni e Senato risulta prioritario, dal momento che, al fine di dare vita ad un genuino sistema decentrato integrato non potrà restare inascoltato il parere dei presidenti rispetto ad un progetto di legge su cui hanno voluto esprimere un giudizio di merito; né le loro perplessità potranno cadere nell'indifferenza. Diversamente le conseguenze in termini di aumento del contenzioso giurisdizionale e dell'inattuazione legislativa risulterebbero nel tempo insostenibili per il sistema.

D'altra parte, andrà sottolineato come la valorizzazione della funzione di raccordo accompagnata da un serio tentativo di diffusione di una cultura politica del decentramento, capace di trasformare il DNA del sistema politico italiano, implichi necessariamente il ricorso ad alcuni principi generali. Quegli stessi che avendo dato buona prova di sé nell'esperienza del diritto comparato sono già penetrati nel nostro ordinamento

Si pensi, ad esempio, alle implicazioni pratiche cui potrà condurre il richiamo e l'applicazione capillare del principio della leale collaborazione come fondamento delle relazioni fra entità territoriali e Stato, ma anche fra i diversi organi deputati al raccordo multilivello.

Radicato nel diritto positivo (il riferimento è al concetto di "buona fede contrattuale"), consolidato dalla Corte costituzionale tedesca in via giurisprudenziale (:*Bundestreue*), accolto nel diritto comunitario, il principio di leale collaborazione non mira alla mera risoluzione di conflitti di competenza. Risponde, piuttosto, a esigenze di etica costituzionale, favorendo l'insorgere di reciproca fiducia fra gli enti territoriali, richiamandoli ad una cooperazione in grado di garantire il mantenimento dell'equilibrio fra i diversi livelli di governo e, dunque, della struttura nel suo complesso.

La giurisprudenza costituzionale del Belgio, che della leale collaborazione ha fatto uno dei pilastri del proprio sistema federale, ricorda come la lealtà istituzionale, nelle dinamiche dello Stato decentrato, imponga assai più che doveri di astensione nel rispetto delle competenze altrui. Impone, altresì, doveri di concertazione, coordinamento, consultazione, che presuppongono la volontà di andare oltre i singoli interessi, assumendo una visione d'insieme nell'ottica del compimento di un progetto comune.

È questa essenza politica, che richiede valutazioni di opportunità, piuttosto che il ricorso a rigidi schemi di ripartizione, a rappresentare al contempo il suo limite ed il suo punto di forza: in corrispondenza del principio di leale collaborazione, infatti, risulta assai poco utile cercare conforto tra i criteri di assegnazione delle competenze. Si tratta di uno strumento duttile, che ben si presta a gettare luce nelle zone d'ombra, a patto che lo si sia assunto come principio ispiratore delle relazioni centro-periferia, in grado di permeare di sé la cultura politica del sistema, privilegiando la prospettiva decentrata e multilivello rispetto a quella dello Stato centralizzato.

D'altra parte, è ancora una volta l'esperienza comparata a dimostrare che questa natura prevalentemente politica non esclude la sua "giustiziabilità" dinnanzi alla giustizia costituzionale. L'atteggiamento della Corte italiana, sempre più attenta a stigmatizzare quelle situazioni in cui la marginalizzazione della Conferenza è stata percepita come un atto di slealtà del Governo nei confronti del sistema regionale, trova riscontro nel quadro della Sesta riforma dello Stato belga, con l'inclusione del principio di *loyauté fédérale* nel blocco di costituzionalità, nonché nell'evoluzione della giurisprudenza svizzera avvezza a concetti quali quello di *fidélité o amitié (con)fédérale*.

Potremmo, dunque, essere alle soglie di una impegnativa trasformazione per quel che concerne l'organizzazione politica e territoriale del nostro Paese. A patto di voler rinunciare a dinamiche istituzionali conosciute e solo per questo rassicuranti, nonostante la loro evidente inadeguatezza a governare un ordinamento che stenta a dare attuazione all'art. 5 della sua Costituzione.

Da più parti, fra le ragioni che dovrebbero far propendere per l'inclusione dei presidenti regionali tra i senatori è annoverata la potenziale riduzione del contenzioso costituzionale per quel che concerne il diritto regionale, presupponendo che l'intervento del capo dell'esecutivo della regione in sede di deliberazione parlamentare renda più improbabile il ricorso alla Consulta. Al di là della natura del tutto ipotetica di una simile illazione, bisognerà concludere piuttosto che è nell'attenzione che verrà prestata alla selezione dei consiglieri/senatori, alla definizione dei loro legami con la regione di provenienza, alla definizione di un ruolo di garanzia dell'autonomia costituzionale ad essi assegnato e, appunto, alla diffusione di un clima di cooperazione legato al consolidamento di pratiche di leale collaborazione che si gioca la possibile deflazione dell'intervento della giustizia costituzionale nei rapporti centro-periferia, il cui grado di tensione risulta essere inversamente proporzionale allo sviluppo di relazioni di cooperazione piuttosto che a logiche di personalizzazione del potere, rischiose nel caso della proliferazioni di incarichi in capo al presidente regionale.

Infine, alcune considerazioni circa la necessità di provvedere ad un riordino delle strutture del sistema delle Conferenze.

Di fronte ad un Senato rispetto al quale molto resta da dire sul piano della composizione, per quel che concerne l'organizzazione del sistema delle conferenze, infine, è auspicabile immaginare un ripensamento per razionalizzare le strutture attualmente attive e permettere una emersione dell'attività dei circuiti intergovernativi il cui limite è forse non tanto un difetto di trasparenza quanto piuttosto di visibilità per quel che concerne il suo operato.

In particolare, pur conservando quel carattere informale che caratterizza un po' tutte le esperienze intergovernative nel panorama del diritto comparato, dovrebbe essere ripresa in considerazione l'idea, più volte avanzata negli ultimi anni, di provvedere ad una fusione della Conferenza Stato-Città-enti locali con la Conferenza Stato-regioni. Più che di una soppressione si tratterebbe di una integrazione della Conferenza Stato-regioni, immaginando riunioni in seduta integrata con i rappresentanti degli enti locali o una sua articolazione interna in sezioni che possa tenere conto, per l'appunto, delle istanze delle istituzioni locali nel quadro dell'attuazione delle politiche regionali, facilitando una logica di sussunzione dal basso verso l'alto degli interessi territoriali che stenta a prendere piede in Italia pur rappresentando una dinamica assodata nell'esperienza comparata.

Qualche riserva deve essere espressa, invece, circa la previsione di stabili procedure in grado di assicurare la partecipazione del Coordinamento delle assemblee legislative, tanto alle sedute del Senato, quanto ai lavori della Conferenza. Nel primo caso l'apporto delle assemblee dovrebbe essere assorbito, nello schema qui proposto, dall'attività dei consiglieri/senatori, rappresentanti dell'istanza regionale in senso lato e delle prerogative autonome del sistema decentrato. Nel secondo la presenza dei rappresentanti delle assemblee legislative potrebbe risultare inopportuna qualora non adeguatamente contingentata rispetto ai temi da trattare determinando una indebita interferenza nelle fasi di definizione delle politiche regionali di attuazione dell'indirizzo politico. La Conferenza potrebbe, dunque, continuare ad avvalersi di questo organo, in grado di fornire informazioni e valutazioni d'insieme difficilmente reperibili altrimenti, ma senza confondere la propria struttura con l'altra.

Diverso il discorso circa l'opportunità che, proprio in virtù del principio di leale collaborazione, il sistema parlamentare possa continuare ad avvalersi di sedi di concertazione bicamerale, permanenti o meno.

Non pare soddisfare fino in fondo, infatti, l'idea di una mediazione condotta dai soli presidenti delle Camere, a meno che ad essi non siano riconosciute prerogative nell'avvio di attività bicamerali.

Per esempio, in assenza di aggravii posti in capo alla Camera dei deputati per il superamento di emendamenti proposti dal Senato e tenuto conto dei tempi strettissimi assegnati al Senato per emendare un testo già approvato dalla Camera bassa, si potrebbe immaginare di aprire uno spazio per la previsione di commissioni bicamerali di concertazione, in grado di superare, al verificarsi di condizioni predefinite, un disaccordo legislativo, che sarebbe bene non venisse bypassato solo puntando sulla forza dei numeri o sulla mera primazia di una Camera sull'altra. Il diritto

comparato offre una variegata scelta di modelli (solo per restare in ambito europeo: la Germania, il Belgio, la Spagna, la Russia, la Bosnia-Erzegovina) ai quali il legislatore potrebbe prestare maggiore attenzione.

Il solo fatto che la Costituzione una volta riformata non preveda espressamente l'eventuale intervento delle commissioni di concertazione nell'*iter* legislativo non significa affatto che queste non possano trovare un loro spazio. Laddove sia il regolamento della Camera dei deputati, ad esempio, a prevederne la costituzione, esse non concreterebbero affatto una lesione del procedimento legislativo costituzionalmente definito. Piuttosto, la loro previsione regolamentare rappresenterebbe un atto di autolimitazione della Camera bassa che in corrispondenza di particolari circostanze potrebbe ritenere essenziale dare maggior rilievo all'intervento del Senato nell'*iter* di approvazione della legge.

Evidentemente la prevalenza della Camera bassa nel procedimento legislativo non può essere revocata in dubbio, neppure per espressa volontà della Camera stessa, dal momento che una eventuale parificazione delle due camere al di là dei casi stabiliti finirebbe con il presentare profili di dubbia costituzionalità. Non di meno, una riflessione può comunque essere aperta in merito agli effetti delle decisioni della commissione, nonché per quel che concerne i soggetti legittimati a convocarla. Ne consegue che, assicurata in linea di principio la subalternità della seconda Camera rispetto alla Camera dei deputati, d'altra parte residua uno spazio per ipotizzare un effetto vincolante delle decisioni cui perviene la commissione di conciliazione.

Chiuderò questo mio intervento con una riflessione in merito alle possibili evoluzioni del sistema Conferenza Stato-regioni e delle sue relazioni con il Senato nel caso in cui il testo di riforma non trovi la conferma dell'elettorato.

Al di là della più volte richiamata tradizione municipalista italiana, pare dover essere ribadita in questa sede l'idea per cui se pure è vero che il corretto funzionamento di un sistema composto presuppone la partecipazione di tutti i livelli di governo all'atto decisionale, ciò non giustifica affatto la presunzione per cui questa partecipazione debba concretarsi nella inclusione in tutte le sedi della decisione.

Meglio sarebbe, piuttosto, ipotizzare la definizione di un sistema concentrico, in grado di assicurare la sussunzione del piano inferiore in quello immediatamente successivo. Né vale l'obiezione, in talune occasioni sollevata, volta ad enfatizzare il ruolo del sistema degli enti locali nell'ordinamento italiano e la loro stretta dipendenza dal governo centrale che inibisce ogni tentativo istituzionale di mettere in stretta relazione gli enti locali con il piano regionale, piuttosto che con quello nazionale.

La continuità Stato-enti territoriali non è una peculiarità solo italiana. Il legame delle municipalità con lo Stato, infatti, deriva dalla tradizione centralista, comune a molti sistemi. Ma essa può, anzi deve essere superata a favore di una prospettiva regionale nel momento in cui lo Stato centrale avvia un deciso processo di disarticolazione territoriale del potere.

Così è avvenuto in Belgio e così anche in Spagna, dove, parallelamente all'incisivo processo di decentramento disaggregativo che ha interessato l'ordinamento accentrato, in favore di tipi di Stato

quali quello federale e quello “autoctono” rappresentato dal modello autonomico, si è assistito, ed il processo appare tutt’altro che concluso, alla progressiva attrazione del sistema locale entro il campo gravitazionale degli enti substatali con una progressiva abdicazione in materia del livello centrale.

La mancata definizione di una visione integrata delle diverse componenti territoriali del nostro ordinamento è chiaramente da annoverarsi fra le cause che più di altre hanno ingessato lo sviluppo armonico dello Stato composto in Italia. In assenza di un’esplicita norma costituzionale che attribuisce allo Stato una competenza legislativa generale in materia di enti locali, il consolidarsi di un sistema volto a inibire un ruolo di coordinamento in capo alle regioni rispetto agli enti locali è chiaramente da riconnettersi alla giurisprudenza della Corte costituzionale (Cfr. sentenze nn. 48/2003, 377/2003, 159/2008) ed alla sua lettura estensiva dell’art. 117, II comma, lettera p), che riconosce allo Stato competenza esclusiva in tema di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, Province e Città metropolitane».

A Costituzione invariata bisognerà operare al fine di garantire lo sviluppo di un organico “sistema-regione”, di un sistema, cioè, in grado di favorire il consolidamento di una rete a livello territoriale che garantisce una efficace gestione del decentramento territoriale che tenga conto della differenza sostanziale fra enti a competenza legislativa ed enti a vocazione meramente politco-ammnistrativa.

Anche laddove il testo di revisione costituzionale non dovesse entrare in vigore, dunque, resterebbe valida la prospettiva di un ripensamento della struttura del sistema delle Conferenze nel senso di una definitiva attrazione della Conferenza enti locali all’interno della organizzazione della Conferenza Stato-regioni nei termini prima richiamati.