

La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)

di Enzo Balboni *
(24 gennaio 2002)

L'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 non ha mancato di attrarre da subito l'attenzione dei commentatori: e, dacché i Presidenti delle Camere hanno posto mano, con meritoria sollecitudine, alla disposizione in parola per darvi attuazione, sono state formulate molte proposte in ordine alla natura, alla composizione, alle funzioni dell'istituenda "Bicamerale integrata".

È comprensibile il disappunto dei commentatori in ordine ad una disposizione che "promette" - secondo la sferzante espressione di Gianniti - la riforma del bicameralismo, rinviandola *sine die*, ed istituisce nel frattempo una nuova sede di concertazione di istanze centrali ed autonomistiche, i cui connotati non emergono affatto con chiarezza. Sarebbe stato più coerente con un'ispirazione 'federalista' o 'neoregionalista' riformare il Senato una volta per tutte e farne quella Camera delle Autonomie di cui tanto si è discusso nelle due Bicamerali: quantomeno, questo avrebbe avvicinato il nostro sistema alla maggior parte dei modelli stranieri ed avrebbe facilitato il compito degli interpreti nel sistematizzare la fisionomia dell'ordinamento.

Ma così non è stato.

Piuttosto, si è introdotta un'integrazione della Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali: una figura nuova ed in qualche misura anomala, evidentemente ispirata all'esperienza delle Conferenze (anche questa consolidata più nella pratica che nella teoria). È disputato come la Commissione debba essere integrata e quali fonte debbano regolarla; non si capisce nemmeno con chiarezza quali saranno le funzioni della Commissione integrata, se cioè solo quella di cui al II comma dell'art. 11 o anche altre; né è chiaro se tutti coloro che vi partecipino debbano avere i medesimi poteri (come sottolinea De Liso). Anzi, prima dell'iniziativa dei Presidenti delle Camere, sembrava che la stessa istituzione della 'Bicamerale integrata' fosse facoltativa, più che obbligatoria.

Di fronte a tali e tante lacune, i commentatori si sono sforzati di trovare risposte appropriate. Ma, in quest'opera di 'razionalizzazione del dato normativo', mi sembra che talvolta si parta da un postulato *doppiamente pregiudiziale*, che merita attenta considerazione. Pregiudiziale, intendo, in un doppio senso: si tratta di una premessa che condiziona l'intero svolgimento del discorso e che, a mio parere, deriva da un pregiudizio che non può resistere ad una riflessione più ponderata sul dato normativo.

In altre parole, mi sembra che alcuni partano dal presupposto che, poiché è deprecabile che la Camera delle Autonomie non esista ancora, si debba 'riplasmare' ermeneuticamente la Bicamerale integrata in Camera delle Autonomie, interpretando l'art. 11 alla luce di questo obiettivo anche a costo di smagliare il suo - invero labile - tessuto normativo.

Ebbene, questo è *wishful thinking*. Sia perdonato il truismo, ma la Commissione bicamerale integrata è una commissione bicamerale integrata e non altro. Essa è quello che è, e non diventerà un'altra cosa solo perché quell'altra opzione sarebbe stata (più gradita allo spirito di simmetria dei giuristi o forse anche) più razionale ed appropriata alle esigenze del "sistema policentrico esplosivo" [Pizzetti]. Un conto è dare dell'istituto specifico un'interpretazione conforme ai principi del sistema, un altro, mi sembra, è dare dell'istituto un'interpretazione conforme a un modello che - per ora - non c'è ed a sistemi che - per ora - non ci appartengono.

La Commissione non è una Camera delle Autonomie per molte ragioni. La prima, evidentemente, è la sua stessa struttura: si tratta di una semplice articolazione interna al Parlamento, con funzioni poco più che consultive. Inoltre, ad essa partecipano - ed in misura preponderante - rappresentanti dello Stato: ed anche questo mi sembra un dato decisivo.

La Commissione non è né una camera né un camerino. Si tratta di un organo parlamentare aperto ai rappresentanti delle autonomie sia regionali sia locali. Questo organo esiste già ed ha già una serie di funzioni consultive (censite, tra l'altro, da Mazzoni-Honorati nel suo manuale di diritto parlamentare): il II comma 'potenzia' una di queste funzioni, rafforzandone il peso nel procedimento legislativo (il procedimento delle decisioni politiche è sempre più un argomento

attuale, nel diritto costituzionale).

D'altronde, se si volesse seguire fino in fondo la logica della rappresentanza territoriale elettiva, suggerita anche da Bin, si snaturerebbe l'istituto. Occorrerebbe infatti ammettere che avrebbero un 'diritto naturale' a sedere e a contare in questa sede tutti i rappresentanti di enti locali che hanno ricevuto un'investitura diretta dai cittadini di ampie comunità territoriali (forse talvolta persino più ampie di alcune intere regioni). Se è l'elezione popolare (*sub specie* di investitura diretta) che conta, allora i sindaci di Roma, di Milano o Brescia avrebbero "dietro di sé" più cittadini di quanti ne possano annoverare i "governatori" di talune regioni. E il discorso diverrebbe ancora più forte a livello dei Presidenti di molte province. Certo, se così fosse, si dovrebbe bilanciare la numerosa rappresentanza locale con delegazioni regionali e statali altrettanto cospicue. Ed anche se così facendo si finisse per il rendere la Commissione 'pletorica', come paventato da Ceccanti per primo, che importerebbe? Se Camera deve essere, che Camera sia, con qualche centinaio di 'cameristi'. Ma Camera non è.

Il fatto è che in Italia, anche se non è ancora ben consolidata l'esperienza della rappresentanza delle autonomie a livello centrale, il riferimento più attendibile e sicuramente quello più prossimo alla 'Bicamerale integrata' è costituito dall'esperienza delle Conferenze.

Da un punto di vista di osservazione del sistema istituzionale, il sistema delle Conferenze ha, oltre al pregio di una certa originalità, un merito innegabile: stimolando quello che Bin chiama corporativismo sindacale, ha favorito lo sviluppo di linee politiche e classi dirigenti a livello locale e regionale *distinte e non subalterne* rispetto a quelle nazionali. Lo testimonia la stessa condotta dei Presidenti delle Regioni vicini all'attuale maggioranza politica nel referendum ex art. 138 Cost. sulla legge cost. n. 3 del 2001. Ed è a tutti ben noto che le modeste *performance* delle Regioni nella 'Prima Repubblica' sono dipese in gran parte proprio dalla mancanza di reali sistemi politici regionali.

Certo, il modulo delle Conferenze è tutt'altro che immune da pecche: è stato osservato che esso ha il grave limite di svolgersi del tutto al di fuori dell'area di attività parlamentare: così il Governo può 'usare' l'intesa raggiunta presso la Conferenza per forzare la mano al Parlamento, e viceversa [Berti].

La legge costituzionale n. 3 del 2001 consente allora, come sottolineato da ultimo da Gianniti, di coltivare e correggere quell'esperienza anche a livello di potere legislativo, instaurando un confronto diretto tra Parlamento e Autonomie nel corso del procedimento di approvazione delle leggi fondamentali sulle autonomie.

Ed oltretutto, perché rincorrere esperienze straniere disomogenee - almeno per ora - alla nostra, quando si può cogliere l'occasione per migliorare e completare un sistema che finora ha dato buona prova di sé?

Questa "inversione delle premesse" trascina una messe di conseguenze su piani più propriamente applicativi, che in questa sede è possibile solo accennare in minima parte.

Caduta la 'pregiudiziale ideologica', ad esempio, nulla osterebbe in astratto all'adozione del sistema di voto 'per stati': quantomeno, in prima battuta nella Commissione si potrebbe cercare un voto unanime delle tre componenti, ricorrendo solo in caso di perdurante dissenso ad una votazione a maggioranza (qualificata) 'per teste'. Ciò sia detto solo esemplificativamente, perché il punto meriterebbe analisi più ponderate. Ho certamente consapevolezza, tuttavia, che in un sistema parlamentare è quasi impossibile far prevalere l'idea di un voto che non sia 'per teste', anche se si può lavorare sulle modalità di espressione dei voti sui pareri da rendere.

Inoltre, ponendo mente a rispettare il dato normativo, non mi sembra che sia possibile differenziare in seno alla Commissione il ruolo dei rappresentanti degli enti locali rispetto al ruolo dei rappresentanti delle Regioni: l'art. 11 li pone esattamente sullo stesso piano. È proprio e solo il riferimento al modello della Camera delle Autonomie che può indurre tale interpretazione, con un argomento falsamente sistematico: un argomento che si riferisce, cioè, ad una visione complessiva del sistema, ma di un sistema che non è il nostro.

Invece, in base ad un argomento sistematico forte, fondato sulla fisionomia rinnovata delle autonomie nell'ordinamento, sarebbe irrazionale limitare l'apporto alla Commissione dei rappresentanti di regioni ed enti locali alla sola fattispecie di cui all'art. 11, Il comma. La partecipazione di questi soggetti potrà dunque estendersi ad altre materie e ad altre funzioni, anche con diritto di parola e voto in seno alla Commissione.

Infine, va osservato come la questione che oggi si affronta - la provenienza 'elettiva' o 'funzionale' dei rappresentanti

delle autonomie nella Commissione - si intersechi con un'altra, di grande spessore: se cioè sia ammissibile, nel nostro ordinamento, un criterio di legittimazione istituzionale diverso da quello elettorale. Posto che, in ogni caso, al centro di un sistema democratico devono stare organi costituiti in base a meccanismi di elezione (diretta o indiretta), non mi sembra che tali meccanismi possano espandersi fino ad occupare tutti gli spazi previsti dall'ordinamento pluralista e repubblicano, quasi fagocitando le aree che meglio si prestano a forme di legittimazione tecnica o, come oggi accade, funzionale. Il tema sarebbe, a mio avviso, meritevole di approfondimento e porterebbe probabilmente a riflettere sullo stesso rapporto tra pluralismo contemporaneo e democrazia rappresentativa classica. Mi rendo anche conto, peraltro, della particolare difficoltà teorica che è sottesa all'innesto proprio nel cuore della rappresentanza elettiva (il Parlamento) un elemento di rappresentanza funzionale (la rappresentanza per 'corpi'), quale è quello cui qui ci si riferisce.

Ad ogni modo, partecipazione delle autonomie all'"istruttoria politica", valorizzazione della dialettica tra 'classi' di soggetti politici, centralità del Parlamento nel definire le linee fondamentali dell'indirizzo politico, promozione di sistemi politici regionali e locali non subalterni a quello nazionale: queste mi sembrano essere le chiavi di lettura più appropriate per una disposizione provvisoria, che ha almeno l'onestà di non fare mistero della propria natura 'imperfetta'.

* p.o. di Istituzioni di Diritto Pubblico - Università Cattolica del S. Cuore di Milano - ebalboni@mi.unicatt.it