

Ipotesi di inserimento in Costituzione della Conferenza dei Presidenti

di Roberto Bin

(24 dicembre 2014)

1. Premessa.

Se si deve dare per scontato che la composizione del Senato sia basata sull'elezione indiretta dei suoi componenti da parte dei Consigli regionali, si può facilmente prevedere che il Senato avrà una debole capacità di rappresentare i territori nel procedimento legislativo.

Il testo approvato dal Senato, e in particolare l'art. 38, che funge da norma transitoria in attesa della legge che disciplina l'elezione dei senatori, chiarisce che ogni regione sarà rappresentata da un certo numero di senatori scelti in base alla loro appartenenza politica: i gruppi parlamentari si comporranno con la stessa modalità, riunendo i senatori eletti nella stessa lista di partito, quale ne sia la regione di appartenenza. Il Senato avrà un'organizzazione basata sull'appartenenza partitica, non sulla provenienza territoriale: perciò anche la distinzione funzionale tra rappresentanti della regione e sindaci perderà di senso rispetto alla divisione per schieramento politico.

Inserire nel sistema costituzionale un soggetto rappresentativo dei territori è una condizione di funzionalità dell'intero sistema di governo. Il fallimento della riforma del 2001 dipende soprattutto dalla mancata previsione di strumenti di cooperazione efficienti per il perseguimento delle politiche pubbliche. L'esplosione del contenzioso giurisdizionale ne è una diretta conseguenza. Il che significa che introdurre strumenti di concertazione e di coordinamento tra Stato e regione è interesse prioritario anzitutto del Governo – del Governo di qualsiasi paese che abbia dimensioni e complessità paragonabili a quelle italiane. Infatti il sistema non può funzionare a dovere se la disciplina e la gestione delle politiche pubbliche è "scollata" dai soggetti che devono attuarla e applicarla (regioni e enti locali), ai quali si pretende di imporle dall'alto invece di coinvolgerli nel processo di formazione. Questo non avviene in nessun altro paese moderno.

2. Cooperazione tra esecutivi

Un Senato delle autonomie effettivamente rappresentativo dei territori sarebbe un tassello importante della soluzione del problema: anche se in nessun paese esso è sufficiente. Accanto all'inserimento dei rappresentanti dei territori nel procedimento legislativo – previsto necessariamente in Costituzione – in tutti i paesi si è sviluppata qualche forma di cooperazione organica tra esecutivi: sia essa prevista in Costituzione, nella legislazione ordinaria o per via di convenzione politica, ovunque essa si è imposta come una necessità (cfr. il volume di I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli 2006, ampiamente documentato. Ma si può consultare anche, con riferimento più specifico all'esperienza e alle prospettive italiane, R. Bin – I. Ruggiu, [La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni](#), in "Le istituzioni del federalismo" 6/2006).

L'esperienza italiana delle Conferenze è molto indicativa delle potenzialità del coordinamento tra esecutivi, anche se presenta un bilancio ampiamente insoddisfacente, addebitabile anzitutto a evidenti difetti di "costruzione" (cfr. R. Bin, [Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government](#), in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T. Giupponi, Bologna 2008, 449-460). Essa però

segna anche la strada che potrebbe essere seguita nel quadro della presente riforma costituzionale in modo da riequilibrare la prospettiva di un Senato eletto in via indiretta dai Consigli regionali e garantire la funzionalità della cooperazione tra livelli di governo.

3. Ipotesi e soluzioni

L'ipotesi è di inserire in Costituzione un nuovo organo, seguendo queste direttrici:

a) *componenti*. L'organo dovrebbe essere composto solo dai Presidenti di Regione o da assessori da essi delegati. È un organo di collaborazione sul piano dell'amministrazione, anche se ovviamente in essa va compresa l'alta amministrazione, e quindi una parte importante dell'indirizzo politico. Il modello di funzionamento potrebbe ispirarsi al Consiglio dei ministri UE (a sua volta ricalcato sul *Bundesrat* tedesco): solo componenti politici, che possono cambiare in ragione della materia trattata, ognuno capace di esprimere il "pacchetto" di voti attribuito alla Regione (che potrebbe essere analogo al numero dei senatori), assistito da un organo amministrativo di sostegno (modellato sul *Coreper*, ma anche sull'esperienza già in atto nella Conferenza Stato-regioni).

Devono essere rappresentati anche i sindaci? La questione è ovviamente politica, sebbene sia evidente che la presenza dei sindaci creerebbe qualche problema in più all'assetto. Però potrebbe essere "tollerata" dal modello a condizione che: a) i sindaci fossero quelli che compongono i Consigli delle autonomie locali previsti dall'art. 123 u.c. Cost. (verrebbe ridotta la carica "politica" implicita nell'elezione da parte di tutti i sindaci della Regione attraverso un procedimento elettorale tanto complicato quanto necessariamente basato su appartenenze partitiche); b) i sindaci fossero equiparati in tutto e per tutto ai rappresentanti dell'esecutivo regionale, nel senso che ognuno di essi può rappresentare, se delegato dal Presidente, l'intera Regione, impegnando l'intero pacchetto di voti ad essa assegnato; c) la posizione della Regione dovrebbe perciò essere definita preventivamente in sede locale, nel confronto tra esecutivo regionale e Consiglio delle autonomie.

b) *funzioni*. L'organo dovrebbe avere funzioni consultive obbligatorie e in certi casi vincolanti, anche se il Governo potrebbe sempre superare il parere negativo ottenendo un voto positivo del Senato o un voto "rinforzato" della Camera. In realtà organismi di questo tipo non votano quasi mai in modo "oppositivo", ma cercano sempre la mediazione: tuttavia una norma precisa sulla "forza" dei pareri è necessario inserirla, per evitare che il Governo si "disabitui" a concepirlo come un partner di cui bisogna tenere conto seriamente.

In Costituzione non si dovrebbero indicare tassativamente le competenze dell'organo, ma converrebbe rinviarne la definizione alla legge (necessariamente alla legge bicamerale). Tuttavia si potrebbe sommariamente indicare che tipo di atti devono essere sottoposti al suo parere (e per questi immaginare di garantire la "forza" del parere) e indicare anche l'area degli atti che vanno inviati all'organo e che questo può richiamare (un meccanismo *on demand* simile a quello previsto per il Senato). Sarebbe interessante prevedere che l'organo si esprima anche sull'impugnazione delle leggi regionali, così da avviare una procedura di conciliazione che da sola ridurrebbe drasticamente il contenzioso giurisdizionale (così come l'inserimento del Senato nel procedimento legislativo dovrebbe ridurre – e comunque semplificare – di molto il contenzioso promosso dalla Regioni).

Andrebbe invece assicurato all'organo autonomia nella programmazione dei suoi lavori e il potere di proposta nei confronti del Governo, anche perché si fornirebbe così un canale istituzionale alla "sussidiarietà ascendente", ossia alla ricerca, anche da parte delle regioni stesse, di momenti di coordinamento nazionale.

c) *rapporti con il Senato e con il procedimento legislativo*. L'istituzione di un autorevole organo di rappresentanza degli esecutivi darebbe anche finalmente un "volto" costituzionale al Senato eletto dai Consigli regionali. L'assunzione da parte degli esecutivi di un peso effettivo nelle decisioni politico-amministrative nazionali, rischia di indebolire le assemblee locali e trasformarle (più ancora di quanto oggi già lo siano) in *norm-taker* anziché in *norm-maker*: come avviene nelle organizzazioni internazionali (e nella stessa Comunità economica europea nella sua prima fase) dove questo fenomeno è macroscopico, la risposta è infatti proprio quella di istituire un organo di rappresentanza dei parlamenti locali, con elezione di secondo grado. Il Senato avrebbe dunque anche una funzione di controllo politico sugli esecutivi regionali quando agiscono sul piano nazionale, sicché poi i senatori potrebbero sollecitare le proprie istanze regionali (il Consiglio regionale, il Consiglio delle autonomie) a far valere la responsabilità politica del proprio esecutivo. Ovviamente è un quadro tutto teorico, assai lontano dalla realtà politico-istituzionale, ma ha una sua estetica che non farebbe affatto sfigurare la riforma costituzionale nel suo complesso.

L'organo di rappresentanza degli esecutivi non potrebbe vedersi assegnare poteri di intervento diretto nel procedimento legislativo, se non per la parte che riguarda l'attività del Governo, cioè nella formazione dei disegni di legge governativi e degli atti con forza di legge. Invece nel procedimento legislativo parlamentare il suo ruolo potrebbe essere quello di stimolo nei confronti dell'iniziativa del Senato. Tra quest'organo e il Senato deve infatti correre un rapporto di intensa collaborazione e di controllo-indirizzo politico. E questo rapporto potrebbe essere rappresentato anche dalla collocazione fisica dell'organo nel palazzo ove ha sede il Senato, in modo da unificare anche le strutture amministrative dei due organi.

d) *collocazione della norma sull'organo di rappresentanza degli esecutivi*. Forse la posizione ottimale – sotto il profilo sistematico - di questa norma nel testo costituzionale potrebbe essere nel Titolo III (il Governo), sezione III, ove si parla degli "organi ausiliari": l'abrogazione del CNEL lascerebbe libero di contenuti l'art. 99. In questo modo risulterebbe chiaro che non si vuole istituire un organo concorrente rispetto al Senato, che invece è organizzato nell'ambito del Parlamento. In subordine potrebbe essere occupata la "casella" lasciata libera dall'abrogazione nel 2001 dell'art. 124 Cost.: in questo modo la "rilevanza costituzionale" dell'organo sarebbe ovviamente sfumata, divenendo uno dei tasselli di definizione dell'autonomia regionale, invece che del quadro istituzionale nazionale.

4. Un'ipotesi di scrittura della norma potrebbe essere questa:

1. È istituito il Consiglio delle Regioni e Province autonome (o delle autonomie, se vi si vogliono rappresentati anche i sindaci). Il Consiglio è composto dai Presidenti di Regione o da assessori (e sindaci) da lui delegati.
2. Ogni Presidente dispone di tanti voti quanti sono i senatori assegnati alla sua Regione o Provincia autonoma.
3. Il Consiglio elegge il Presidente secondo le norme del proprio regolamento.
4. Il Consiglio è organo di consulenza politico-amministrativa del Governo. Esprime parere obbligatorio su tutti gli atti di alta amministrazione del Governo, compresa l'impugnazione delle leggi regionali. La legge di cui all'art. 70, primo comma, indica le materie su cui il parere è obbligatorio e quelle in cui l'eventuale parere contrario può essere superato solo con voto favorevole del Senato o con voto a maggioranza assoluta della Camera; indica altresì in quali materie e con quali modalità il Consiglio abbia diritto di esaminare

preventivamente gli atti del Governo e di chiedere di esprimere il proprio parere prima dell'emanazione.

5. Il Consiglio può formulare proposte al Governo.

6. Il Consiglio condivide la sede e le strutture organizzative con il Senato della Repubblica, secondo i criteri fissati dalla legge di cui al precedente comma 4.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali