

Osservatorio legislativo
Roma, 29-30 marzo 2007

Ilenia Ruggiu
PhD, ricercatrice dir. cost. Facoltà di Giurisprudenza, Cagliari,
iruggiu@unica.it

1. Modelli di rappresentanza territoriale.

	Camera delle Regioni	Bundesrat	Conferenze
<i>Incardinamento istituzionale</i>	Parlamento	Autonomo (sent. Trib. cost. 1974, non è una Camera)	Governo o singoli Ministeri (Spagna)
<i>Composizione</i>	Eterogenea: suffragio diretto, legislativi o esecutivi regionali etc.	Presidenti o assessori degli esecutivi regionali	Presidenti delle regioni, eventualmente esecutivi enti locali
<i>Funzioni</i>	Legislative, revisione costituzionale, fiducia varia	Legislative, revisione cost./amministrative	Consultive nei procedimenti normativi/amministrativi
<i>Potere di veto</i>	No, in genere è previsto aggravamento <i>iter</i>	Sì ma dopo il 2006 passa dal 60% al 30%	No
<i>Pubblicità</i>	Sì	Sì	No
<i>Legame partitico</i>	Forte	È variato nella storia	Debole o inesistente
<i>Legame territoriale</i>	Debole	Dipende dalla forza del sistema partitico	Forte
<i>Presenza enti locali</i>	Non è prevista (eccezione Senato francese)	Non è prevista	È prevista in Italia e Australia
<i>Vincolo di mandato</i>	No	Sì	No
<i>Diffusione del modello</i>	In tutti Stati federali, tranne 3 e in molti Stati regionali.	Soltanto in Germania	In tutti gli Stati federali e regionali

2. Argomenti contro la Camera delle regioni

1. Argomento storico: genesi paragovernativa Senato americano, australiano e *Bundesrat* tedesco; modello conferenze nasce nel 1868; Costituzione Repubblica spagnola 1931 è monocamerale
2. Argomento comparato: le Camere delle regioni non funzionano come luoghi di rappresentanza territoriale
3. Argomento comparato: le Conferenze sono presenti in tutti gli Stati composti e sono i veri canali su cui viaggia la rappresentanza territoriale
4. Il Parlamento è troppo esposto nella dialettica partitica, tende a fagocitare le logiche territoriali

5. In Parlamento la Camera delle regioni rischia il ruolo di eterno secondo perchè il Parlamento incarna la rappresentanza politica, mentre la rappresentanza territoriale ha un DNA corporativo-settoriale per cui si tende a costruire la Camera delle Regioni in modo debole
6. Paradosso di Madison: se costruite in modo forte le Seconde camere tendono ad agire come Camere nazionali
7. Il Parlamento si occupa di legislazione e non di questioni amministrative che sono invece centrali per i territori
8. Il Parlamento sarebbe un grande conquista a livello simbolico, ma un organo *ad hoc* lo sarebbe ancor di più
9. Il Governo si rinforza e diviene il vero perno decisionale del sistema mentre i Parlamenti perdono potere, ai territori conviene porsi nella scacchiera istituzionale con chi realmente decide e in tal modo possono giocare ruolo di contrappeso, operando come *check and balances*
10. Il dialogo con il Governo servirebbe in ogni caso anche senza la sua centralità e sdoppiare le sedi sarebbe dannoso

3. Quali alternative per la rappresentanza territoriale in Italia, oggi?

Possibile soluzione	Posizione della dottrina e giudizio critico
<i>Camera delle regioni (come unico luogo di rappresentanza territoriale)</i>	Tesi ormai recessiva: impossibile tornare indietro, le regioni non accetterebbero di perdere contatto con il Governo
<i>Camera delle regioni + Conferenze</i>	Tesi sostenuta <i>ex plurimis</i> da Allegretti e Carli. Ma così si rischia di creare doppio binario, dannoso perché serve organo che esprima in via definitiva e unitaria volontà del fronte regionale, in grado di impegnare tutte le regioni
<i>Commissione bicamerale + Conferenze</i>	Tesi sostenuta <i>ex plurimis</i> da Bifulco, Caretti e Lupo: critica <i>ut supra</i>
<i>Estensione dialogo conferenze attuali con Parlamento</i>	Tesi avanzata da Tarli Barbieri: l'ipotesi è fattibile e forse è la più realistica, si tratterebbe di istituzionalizzare l'attuale prassi delle audizioni di portavoce delle Conferenze in Parlamento
<i>Via italiana innovativa</i>	Tesi minoritaria sostenuta da Bin e Ruggiu

Caratteristiche della “via italiana”:

1. organo *ad hoc*, istituzionalmente autonomo, **non incardinato** né nel Governo, né nel Parlamento es. Conferenza delle Istituzioni territoriali, 44 membri: 22 Presidenti regioni con possibilità delega assessori competenti; 22 rappresentanti enti locali scelti dai Consigli delle autonomie locali

2. sì alla presenza degli **enti locali**, ma non con l'attuale composizione "sindacale": ogni Consiglio delle Autonomie dovrebbe designare un proprio rappresentante.
3. unitario, evitare i vecchi organismi misti, il modello spagnolo delle 30 conferenze non funziona. Per risolvere questioni organizzative prevedere diversi *format* sia istituzionali (Conferenza delle sole regioni o di tutte le autonomie, Conferenza Governo-autonomie) che materiali (Conferenza per la sanità, agricoltura, ambiente), senza però intaccare l'unità della sede
4. con "ubiquità" istituzionale: l'organo opera come referente consultivo sia del Parlamento che del Governo
5. no **pubblicità** sedute, sì pubblicità atti: per proteggere la rappresentanza territoriale da logiche partitiche nazionali
6. **convocazione** obbligatoria: per evitare che l'organo istituzionalmente autonomo venga ignorato da Parlamento e Governo c'è obbligo di convocazione (si potrebbe legificare la prassi attuale delle riunioni bisettimanali)
7. raccordo tra Presidenti e **Consigli regionali** dovrebbe essere previsto a livello statutario, i Consigli devono sapere che cosa accade in Conferenza: obblighi di informazione preventivi e successivi
8. **no vincolo di mandato**, la sua presenza spingerebbe le Regioni ad agire in modo egoistico senza trovare una sintesi, mentre è importante favorire l'emersione di un sistema-regioni
9. rivedere assetto organizzativo: potenziare la **Segreteria** perché è cruciale per l'istruttoria degli atti sottoposti al parere, se l'organo estende i suoi contatti anche con il Parlamento i Presidenti regionali rischiano di non farcela a gestire la loro attività. Questione dipendenti: dovrebbero essere in numero paritario Stato-regioni
10. poteri: no di veto, sì **funzioni consultive a competenza generale** su tutta l'attività normativa del Governo e del Parlamento (la Conferenza può rinunciare a dare il parere su atti non particolarmente rilevanti e si può pensare ad un elenco di leggi in materie esclusive statali sottratte al parere es. ratifica trattati internazionali)

In sintesi si potrebbe prevedere che la Conferenza esprima:

- *intese* nei casi previsti dalla Costituzione o dalle leggi dello Stato, nonché quando lo Stato promuova il coordinamento delle attività delle regioni in materie di competenza concorrente o residuale (sent. 303/2003). In questi casi le intese sono *necessarie* (con valvola di sfogo in caso di estrema necessità ed urgenza, purché le regioni non abbiano espresso il dissenso all'unanimità) e *obbligatorie* per tutte le parti: anche se assunte a maggioranza (qualificata) esse vincolano le regioni dissidenti;
- *accordi* per ogni altra forma di coordinamento politico o amministrativo, promosso dallo Stato o dalle regioni (per esempio, con

un accordo si potrebbe risolvere, in via generale, il conflitto insorto in relazione ad una legge regionale o statale, individuando la soluzione concordata cui anche le altre regioni possono fare riferimento). Gli accordi non sono *necessari*, ma sono *obbligatori* quanto le intese se vengono approvati;

- *pareri* su tutta la restante attività normativa del Governo e del Parlamento, salvo esclusioni esplicite e salvo che la Conferenza rinunci al parere perché non ritiene che l'atto tocchi questioni regionali;
- *nomine o designazioni*

effetti delle pronunce negative su Governo e regioni:

- a) le *intese* e gli *accordi* sono raggiunti, sbloccando quindi la decisione del Governo, se esprime il suo consenso, oltre al Governo, la maggioranza delle regioni presenti; ma esse sono obbligatorie per tutte le regioni se approvate a maggioranza qualificata (per esempio, dei 3/5 delle regioni presenti), e sempre che non manifesti in tempo utile il suo dissenso più di una percentuale significativa (per esempio, 2/5) delle regioni che hanno diritto a farne parte
- b) il *parere* si considera positivo se esprime il suo consenso la maggioranza delle regioni presenti; ma se le regioni si esprimono negativamente con maggioranza qualificata, il Governo è tenuto a riformulare la proposta

analoghi effetti sul Parlamento, ma qui non basterebbe modifica legislativa, a meno che non vogliamo interpretare art. 11 l. cost. 3/2001 in modo estensivo, ma è forzato.

BIBLIOGRAFIA:

A favore del modello Camera delle Regioni (*ex plurimis*):

N. OCCHIOCUPO, *La Camera delle Regioni*, Milano, 1975;

N. OCCHIOCUPO *Le regioni in Parlamento. Attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1989, 1333 ss.;

P. CRUZ VILLALÒN, *Una nota sobre el Senado como Càmara de representaciòn territorial*, in P. J. CANO BUESO, A.J. PORRAS NADALES, *Parlamento y consolidaciòn democratica*, Madrid, 1994, 43 ss.

AA.VV. in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, 1997.

U. ALLEGRETTI, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, 423 ss.;

B. CARAVITA DI TORITTO, *Perchè il Senato delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, 636 ss.;

U. ALLEGRETTI, *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2003, 115 ss.;

Evidenziano la crisi del modello Camera delle Regioni:

K.C. WHEARE, *Del governo federale* (1963), Bologna, 1997, pp. 163-165.

R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle Camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, 1363 ss.

F. PALERMO, *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde camere*, Trento, 1997, pp. 309 e 510 ss.

I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, pp. 181-277.

Per maggiori dettagli sulla possibile “via italiana” innovativa:

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 www.forumcostituzionale.it e in corso di pubblicazione su *Le istituzioni del federalismo*, 2007;

I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, pp. 345-406.