fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

COOPERAZIONE INTERGOVERNATIVA E RIFORMA DEL BICAMERALISMO: LA TRANSIZIONE ITALIANA[1]

Di Claudio Tucciarelli
Capo Dipartimento riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri

1. INTRODUZIONE

La riforma costituzionale del 2001 ha rafforzato il ruolo di Regioni ed enti locali ed ha avvicinato l'ordinamento italiano ai sistemi federali classici. Ha così avuto inizio una lunga fase transitoria, tuttora in corso, la cui conclusione è condizionata da due elementi: a) l'attuazione effettiva della riforma costituzionale; b) il completamento della riforma con la modificazione dell'organizzazione e del funzionamento del Parlamento nazionale e l'istituzione di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali.
Per entrambi gli elementi si è manifestata chiaramente fin dall'inizio la necessità della cooperazione, intensa e continua, tra i diversi livelli di governo.
Modalità e sedi della cooperazione continuano tuttavia a non avere un rilievo costituzionale diretto.

2. IL PROCESSO "FEDERALE" ITALIANO: DAL DECENTRAMENTO ALL'AUTONOMIA.

Il tema della cooperazione tra livelli di governo (Stato, Regioni, enti locali) diventa particolarmente rilevante a partire dal 1997, anno in cui è stata avviata la realizzazione, con legge ordinaria, di un forte decentramento amministrativo, che ha determinato il trasferimento di numerose funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali (province e comuni), residuando in capo al primo un numero limitato e tassativamente determinato di funzioni.

[1] The Federalization of Spain—Deficits of Intergovernmental Cooperation" Saragossa, Spain, March 25-26, 2009

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Già da qualche anno, in concomitanza con l'ingresso in Parlamento di nuove formazioni politiche che fanno dell'autonomia e del federalismo uno dei punti cardine del loro programma elettorale, anche l'opinione pubblica meno avvezza ai tecnicismi delle riforme aveva iniziato ad interrogarsi su questi temi, entrati a fare parte dell'agenda politica.

Non è certo facile, oggi, individuare le ragioni profonde dell'affermazione del federalismo – o comunque di un sistema fortemente autonomistico - nel nostro paese. Tuttavia, a ben vedere, nello stesso testo costituzionale del 1948 l'articolo 5, inserito tra i principi fondamentali della Carta, costituiva già una enunciazione chiara (se non altro in termini programmatici) non solo delle esigenze di unitarietà ed accentramento ma anche delle istanze di differenziazione ed autonomia ("La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento").

L'operazione di decentramento iniziata nel 1997 costituiva la prosecuzione ideale di un più ampio processo avviato nel 1970, con l'istituzione effettiva delle Regioni in attuazione della Costituzione repubblicana del 1948 e poi proseguito con i primi trasferimenti di funzioni e risorse alle stesse Regioni negli anni '70.

Il decentramento del 1997 – realizzato con legge ordinaria, dunque senza modificazioni del testo costituzionale – riguardava le sole funzioni amministrative.

Sul piano della titolarità della funzione legislativa, che non veniva ovviamente modificata dal decentramento, l'art. 117 della Costituzione nel testo originario del 1948 prevedeva la potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, per una serie di materie tassativamente indicate. La potestà è definita concorrente, in quanto per quelle materie lo Stato, con la determinazione dei principi fondamentali, e le Regioni, con normativa di diretta regolazione, *concorrono* nell'esercizio della funzione legislativa.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Per tutte le altre materie, invece, la potestà legislativa, in base all'art. 117 Cost., apparteneva esclusivamente allo Stato.

Al decentramento amministrativo hanno fatto poi seguito due riforme di rango costituzionale: la prima, del 1999, ha ampliato l'autonomia delle Regioni ordinarie nella propria organizzazione, nella determinazione nei propri Statuti e della propria forma di governo; la seconda, del 2001, ha modificato il Titolo V della parte seconda della Costituzione, su Regioni, province e comuni, ed ha inaugurato una nuova fase dell'ordinamento, con un impianto quasi federale.

La riforma del 2001 è caratterizzata – in estrema sintesi – dai seguenti aspetti:

1) delimitazione tassativa, attraverso la loro elencazione, delle materie per cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva nonché delle materie per le quali vi è competenza concorrente dello Stato (per la determinazione dei principi fondamentali) e delle Regioni (per la determinazione delle disposizioni di diretta regolazione);

2) attribuzione alle Regioni della competenza legislativa esclusiva di carattere residuale e generale (spetta alle Regioni la potestà legislativa in ogni materia non espressamente attribuita allo Stato); si è così avuto, rispetto a prima, il cosiddetto rovesciamento della enumerazione delle materie. L'elencazione espressa si riferisce allo Stato, anziché alle Regioni. L'elencazione delle materie legislative ha un rilievo essenziale nell'architettura generale della riforma. La distribuzione delle diverse materie tra i vari livelli di competenza legislativa costituisce il punto di equilibrio tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia: tra gli interessi unitari ed infrazionabili e le esigenze di differenziazione;

3) partecipazione delle Regioni alla formazione delle decisioni sulla normativa comunitaria, nelle materie di loro competenza;

4) potestà di attuazione ed esecuzione da parte delle Regioni degli accordi internazionali e della normativa comunitaria;

5) attribuzione alle Regioni del potere di concludere accordi con Stati ed intese con altri enti territoriali di altri Stati;

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

6) attribuzione della titolarità delle funzioni amministrative, secondo il principio di sussidiarietà (tutte le funzioni spettano ai comuni, tranne che siano diversamente attribuite a livelli superiori di governo, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza);

7) attribuzione dell'autonomia impositiva e di spesa a Regioni ed enti locali;

8) riconoscimento del potere sostitutivo rispetto a Regioni ed enti locali in capo al Governo a tutela dei beni essenziali per l'ordinamento (mancato rispetto di norme e trattati internazionali, della normativa comunitaria, pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica e, in particolare, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali).

Proprio sulla questione dei raccordi tra i diversi livelli di governo, la riforma del 2001 si è dimostrata incapace di individuare una soluzione definitiva. Veniva infatti prevista una norma costituzionale specifica che, in via transitoria e in attesa di una compiuta rivisitazione del bicameralismo, consentisse la partecipazione diretta dei rappresentanti di Regioni ed enti locali alle deliberazioni legislative del Parlamento che più direttamente le riguardano. La partecipazione si sarebbe dovuta realizzare attraverso la Commissione parlamentare per le questioni regionali in composizione integrata, con la partecipazione sia di parlamentari nazionali sia di rappresentanti di Regioni ed autonomie locali. In particolare, i pareri della Commissione potranno essere disattesi dalle Assemblee parlamentari solo a maggioranza assoluta dei propri componenti. La norma transitoria del 2001, che autorizza (e non obbliga) i regolamenti parlamentari a darvi attuazione, non è stata mai attuata: riformare il Parlamento si è rivelato particolarmente complesso.

L'attuazione della riforma costituzionale ha peraltro proceduto con lentezza e solo nel 2009 è stata approvata una legge diretta ad assicurare autonomia di entrata e di spesa a Regioni ed enti locali.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

La mancanza di un raccordo parlamentare diretto e garantito dalla Costituzione tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali ha reso cruciale la cooperazione tra i livelli di governo per l'attuazione della riforma e, in genere, per l'equilibrio complessivo del sistema.

Il principio di "leale collaborazione" è previsto dall'art. 120 Cost., sul potere sostitutivo dello Stato nei confronti di Regioni ed enti locali. Ma la stessa Corte costituzionale ha più volte richiamato tale principio nel giudicare la costituzionalità di leggi statali che incidono sulle competenze delle Regioni. Le leggi dello Stato sono a rischio di incostituzionalità se interessano le competenze di Regioni ed enti locali e non garantiscono la leale collaborazione. Questa si realizza attraverso un'ampia serie di modalità: intese o pareri tra Governo e autonomie, coinvolgimento di queste ultime nella fase attuativa delle leggi.

3. LA LEALE COLLABORAZIONE: LE CONFERENZE

Ma dove si realizza oggi la "leale collaborazione" tra i diversi livelli di governo? Le sedi principali sono diventate le Conferenze: Conferenza Stato-Regioni; Conferenza Stato, città e autonomie locali; Conferenza Unificata (in cui sono presenti tutti insieme i rappresentanti dello Stato, delle Regioni e degli enti locali).

Si tratta di sedi intergovernative, presiedute dal rappresentante del Governo nazionale. La Conferenza Stato-Regioni è stata istituita in via amministrativa nel 1983 ed ha avuto la prima organica disciplina con legge nel 1988. La legge, a partire dal 1991, ha accresciuto le funzioni dell'organo, affidandogli non solo competenze di natura consultiva, ma facendone il luogo per l'espressione di intese tra Amministrazioni statali e regionali, di verifica congiunta dell'attività delle Regioni, ovvero organo di indirizzo dell'attività amministrativa regionale. Nel 1997 ne è stata potenziata la funzione consultiva, rendendola obbligatoria per tutti gli schemi di disegno di legge del Governo, regolamenti e schemi di decreti legislativi in materia di competenza regionale adottati dal Governo.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Più giovane (è nata nel 1996), la Conferenza Stato-città ed autonomie locali è un organo collegiale con funzioni consultive e decisionali, sede istituzionale permanente di confronto e raccordo tra lo Stato e gli enti locali (province e comuni).

La Conferenza Unificata, sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, opera al fine di: favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e il sistema delle autonomie; esaminare le materie e i compiti di comune interesse. E' competente in tutti casi in cui Regioni ed enti locali sono chiamati ad esprimersi su un medesimo oggetto.

Le Conferenze risentono quindi dell'impostazione del sistema autonomistico italiano: la Costituzione assicura infatti pari rilevanza e forti garanzie, pur con poteri e funzioni diversi, sia alle Regioni sia agli enti locali, che compongono la Repubblica insieme allo Stato (art. 114 Cost).

Nelle Conferenze sono presenti sia i Presidenti delle 20 Regioni, di cui uno con le funzioni di coordinatore, sia le associazioni rappresentative dei comuni e delle province (soggetti privati che non raccolgono tutti gli enti). In totale i comuni italiani sono poco meno di 8.100 e le province 110. Il sistema delle Conferenze lascia quindi aperto un problema di rappresentanza complessiva per gli enti che non aderiscono alle associazioni.

Un bilancio sul funzionamento delle Conferenze deve considerare i limiti di quella sede: mancanza di garanzie costituzionali, sua subordinazione alle decisioni, anche occasionali, del legislatore nazionale; mancanza della pubblicità propria delle Assemblee parlamentari.

Nella prassi le Conferenze sono poi chiamate a concludere "accordi" in vista delle decisioni politiche nazionali di interesse generale oppure in relazione a questioni che coinvolgono direttamente le attribuzioni regionali (ad esempio: i piani sanitari, la partecipazione alla formazione degli atti comunitari).

Tuttavia è evidente che gli accordi tra Governo e Regioni ed enti locali non possono incidere in maniera vincolante nei confronti del potere legislativo del

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Parlamento. Da qui consegue la richiesta di riformare il Parlamento e di "regionalizzare" il Senato.

4. LA RIFORMA DEL BICAMERALISMO

Il dibattito in Italia si è quindi spostato sulla opportunità di modificare l'organizzazione e il funzionamento del Parlamento per garantire piena attuazione alla cooperazione tra i diversi livelli di governo. Il tema più di ogni altro in discussione è la differenziazione dell'organizzazione e delle funzioni delle due Camere: il bicameralismo "perfetto" (ogni Camera ha poteri *perfettamente* identici all'altra) è giustamente considerato un *unicum* nel panorama mondiale.

Il completamento del "federalismo" italiano necessita per pressoché unanime consenso di una riforma del bicameralismo, ultima in ordine di tempo ma non certo per importanza, in modo da garantire il raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali. Se ne parla in maniera diffusa fin dal 1861, anno dell'unità d'Italia. Il tema fu ben presente anche nel momento fondativo della Costituzione repubblicana.

Dal 2001 la questione è considerata prioritaria. Si intrecciano nella riforma del Parlamento due esigenze spesso contrapposte: l'indirizzo politico nazionale, che lega Governo e Parlamento (forma di governo); la rappresentanza di Regioni ed enti locali, che lega Stato e autonomie territoriali (forma di Stato).

Il tema della seconda Camera è quindi ormai identificato con quello della rappresentanza territoriale.

Non mancano tuttora alcuni spunti critici, sebbene minoritari, nei confronti dell'istituzione di una "camera territoriale" e a sostegno delle Conferenze intergovernative e di un loro inserimento in Costituzione. Quegli spunti criticano gli argomenti in favore della Camera territoriale, partendo dal dato storiografico (sia il *Bundesrat* sia il Senato americano nascono con una forte impronta governativa) e confutando gli argomenti utilizzati a sostegno della Camera

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

territoriale (l'argomento comparato; il coinvolgimento dei territori nel procedimento legislativo; l'integrazione della rappresentanza politica costituita dalla seconda Camera; il superamento delle disfunzionalità del bicameralismo; il significato simbolico dell'ingresso delle autonomie in Parlamento).

L'avvio dell'attuale legislatura è stato contraddistinto da un rinnovato clima di dialogo tra maggioranza ed opposizione sulle riforme, che potrebbe loro restituire quel carattere *bipartisan* che è particolarmente importante per la loro approvazione.

Vi è una sostanziale condivisione sugli obiettivi di fondo: fine del bicameralismo perfetto e paritario; istituzione di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, dai più identificata con il Senato federale; rapporto fiduciario tra Governo e Camera a rappresentanza nazionale; distinzione di funzioni, poteri e competenze tra le due Camere; riduzione del numero dei parlamentari.

Maggiormente complessa risulta l'individuazione di un modello coerente di bicameralismo e di raccordo tra Stato e autonomie. Lo ha ricordato, anche di recente, uno studioso spagnolo (Fraile Ortiz), secondo cui: "la realtà è attualmente anche più complessa di questa, posto che sebbene l'idea di riformare (in senso ampio) sia stata una questione assolutamente pacifica per molto tempo, la particolare evoluzione del nostro «Stato delle autonomie» in questi ultimi anni, senza un movimento evidente…incide, naturalmente, sulla messa in moto di un processo di riforma. Ma una riforma affinché il Senato rappresenti che modello?".

Non deve sorprendere che questa enunciazione sia tratta da un recente scritto sull'ordinamento spagnolo. La diversità dei contesti non può fare rimuovere il filo rosso che accomuna gli ordinamenti caratterizzati dalla forte presenza di autonomie territoriali, siano essi compiutamente federali o meno. Anzi, ci rafforza nella tesi che il caso italiano, pur con le proprie peculiarità e distinzioni, non rappresenti un *unicum* incomparabile con altre esperienze.

In fine, dovremo passare alla fase più difficile in assoluto: trovare soluzioni specifiche che trovino un punto di equilibrio tra istanze diverse, in particolare tra

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

forma di governo parlamentare e rappresentanza su base territoriale, indirizzo politico nazionale e interessi regionali e locali. Altrettanto complessa appare la determinazione della fase transitoria che accompagni la fine di una delle due Camere attuali e la sua trasformazione in Camera territoriale.

Tuttavia, la riforma dovrà essere funzionale non solo alla cooperazione interna tra Stato e autonomie ma dovrà garantire anche un raccordo diretto tra le diverse componenti dell'ordinamento nazionale e l'ordinamento comunitario. Entrano in gioco, in primo luogo, le procedure parlamentari di rilievo comunitario e il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte della normativa comunitaria, esercitato con articolate procedure dai Parlamenti nazionali, in base al Trattato di Lisbona. Ebbene, è evidente come la normativa comunitaria possa incidere anche sul riparto di materie se non addirittura sull'attribuzione delle funzioni amministrative in ambito nazionale. La stessa sentenza del *Bundesverfassungsgerichtshof* concernente i rapporti tra l'ordinamento tedesco e il Trattato di Lisbona ha evidenziato come la normativa nazionale volta ad estendere e rafforzare i diritti dei due rami del Parlamento tedesco sulle questioni europee dovesse essere adeguata, in particolare rispetto al controllo di sussidiarietà previsto dai Trattati. La Corte tedesca ha stabilito che la legge tedesca non assicurava in misura sufficiente la partecipazione parlamentare nel processo legislativo comunitario, cui deve essere garantita una dimensione concreta. Per la natura giuridica ambigua e per i suoi contenuti, l'accordo esistente tra Governo federale e Laender non era considerato sufficiente. La Corte ha richiesto quindi che *Bundestag* e *Bundesrat* assicurassero il loro ruolo responsabile per l'integrazione nei diversi casi di sviluppo dinamico dei Trattati.

Insomma, il rafforzamento del Parlamento nazionale, nelle sue diverse articolazioni (ivi compresa la rappresentanza territoriale espressa dal *Bundesrat*), deve essere sostanziale e non solo formale, secondo la Corte tedesca.

Quindi, la cooperazione tra livelli di governo si riflette anche sull'ordinamento comunitario.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

5. QUALI SOLUZIONI?

La scelta finale non può che essere politica, tra le esigenze da soddisfare nel disciplinare le funzioni dei due rami: la rappresentanza territoriale; lo snellimento e la tempestività del procedimento legislativo; la governabilità.

Sono comunque ben noti i benefici di una seconda Camera nei sistemi federali, che emergono anche dalle più aggiornate ricerche comparatistiche: rappresentanza dei territori e dei loro interessi al livello nazionale; individuazione di un forum per le diverse componenti territoriali, in cui trovare posizioni comuni; collegamento tra i parlamenti nazionali e le assemblee o i governi locali. Anche nei più recenti abbozzi di riforma di un ordinamento – quello britannico – in senso più autonomistico, è stato prospettato il mutamento della *House of Lords* in Camera rappresentativa delle grandi collettività territoriali.

Tutto questo sposta l'attenzione piuttosto sulle modalità secondo cui una riforma del bicameralismo possa garantire la rappresentanza delle componenti substatali della Repubblica: solo Regioni o anche Province, Città metropolitane e Comuni ? Elezione diretta o indiretta? Quali poteri e funzioni della Camera territoriale? Quali rapporti tra Regioni ed enti locali?

Sono interrogativi che in Italia sono discussi ormai da molti anni. Le risposte che la classe politica saprà offrire alla riforma del bicameralismo sono davvero essenziali per potere realizzare in modo stabile ed efficace la cooperazione tra i diversi livelli di governo, in aggiunta - e non necessariamente in alternativa - rispetto al sistema delle Conferenze.

L'esempio che viene da altri ordinamenti in cui, anche di recente, è stato sviluppato o aggiornato il ruolo delle autonomie territoriali (Germania, Spagna, ma anche, in diversa misura, Francia e Regno Unito) potrà senz'altro aiutarci, ma dovremo essere consapevoli che nella prospettiva comparata non esistono due soli sistemi uguali tra loro.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Una volta approfonditi i temi di maggiore delicatezza emersi negli altri ordinamenti, dovremo avere il coraggio dell'originalità delle nostre scelte.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundación@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es