

Il nodo del dialogo tra Senato e Conferenze

Ilenia Ruggiu

Il Senato proposto nella riforma Boschi-Renzi è sicuramente utile a risolvere i nodi del bicameralismo perfetto, ma da una valutazione strettamente regionalista un giudizio in senso positivo risulta più problematico.

La ragione di fondo è che la sua istituzione avviene in un contesto in cui il regionalismo retrocede: la clausola di supremazia, le poche materie restanti alle Regioni, la sempre più ristretta possibilità di elaborare indirizzi politici propri fanno sì che la riduzione degli spazi dell'autonomia sia tale che un Senato delle Regioni appare in qualche modo inutile.

Posta questa situazione generale, in questo intervento vorrei soffermarmi su un aspetto che, a mio avviso, farà la differenza nel funzionamento della rappresentanza territoriale: il rapporto che il Senato instaurerà con il sistema delle Conferenze.

Com'è noto, l'introduzione del Senato si innesta in un contesto in cui forme di rappresentanza territoriale – il sistema delle Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città e Unificata – già esistevano in Italia, dal lontano 1983. Il nuovo assetto che si delinea implica, dunque, la creazione di un sistema di rappresentanza territoriale dualistico, che viaggia su due binari paralleli e intersecantesi. Tale compresenza istituzionale genera diverse questioni: che sorte subirà il sistema delle Conferenze se il Senato entrerà a regime? Verrà progressivamente esautorato perdendo legittimità interlocutoria? Si creeranno due autonomi canali di rappresentanza territoriale? Quale sarà il più efficace? E come si armonizzeranno tra loro? La duplice presenza servirà a rafforzare le rivendicazioni territoriali al centro o porterà ad una situazione di reciproco indebolimento? La situazione che si profila con la riforma in esame, di un Senato che coesiste con le Conferenze, potrebbe portare a diversi scenari. Apparentemente si potrebbe pensare ad un rafforzamento degli inte-

ressi territoriali: avere due luoghi dove questi sono rappresentati, infatti, dovrebbe ampliare, anziché diminuire, le *chance* di incidere ed essere ascoltati, tuttavia lo sdoppiamento delle sedi della rappresentanza territoriale è anche foriero di numerosi rischi, almeno *rebus sic stantibus*. Ad esempio quello di sovrapposizione di competenze e di reciproca smentita nelle duplicate sedi rappresentative. La Relazione della Commissione per le riforme costituzionali del 17 settembre 2013 si era posta il problema della duplicazione di funzioni, suggerendo che il Senato, assumesse su di sé le funzioni normative delle Conferenze. Com'è noto, queste attualmente consistono nel parere sugli schemi di decreto legislativo, di regolamenti del Governo e sui disegni di legge: niente di ciò viene menzionato tra le nuove funzioni del Senato, per cui esse restano in capo alle Conferenze. Tale dato è fonte di possibili reciproci indebolimenti. Un esempio concreto può aiutare a capire che cosa potrebbe accadere: *rebus sic stantibus*, le Conferenze continuerebbero ad esprimere il loro parere sui disegni di legge del Governo di interesse delle Regioni: il parere, com'è noto, è obbligatorio e non vincolante. In uno scenario virtuoso, potrebbe immaginarsi uno stretto dialogo e sintonia tra Conferenze e Senato in cui quest'ultimo si fa interprete, nell'*iter* parlamentare, del parere espresso nelle Conferenze e lo porta avanti difendendolo coerentemente. Tuttavia, potrebbe anche accadere (e tale scenario è verosimile, viste le logiche partitiche che tendono a prevalere nelle seconde Camere) che il Senato smentisca il parere delle Conferenze, in questo modo delegittimando l'organo. In generale, non essendo chiaro quale dei due organi dei territori esprima in via definitiva la loro volontà, la maggioranza politica nazionale potrebbe usare il *divide et impera*.

Se l'attuale riforma entrasse in vigore, l'auspicio è che il Parlamento proceda ad un rapido ripensamento del sistema delle Conferenze, come sembra indirizzato a fare, avendo lo stesso avviato un ciclo di audizioni in tal senso, in modo da armonizzarlo con il ruolo dell'attuale Senato. Altrettanto importante è che i territori interpretino sinergicamente le due sedi di rappresentanza territoriale, cercando il massimo della collaborazione interna e non smentendo le reciproche posizioni assunte nei due organi.

Il sistema delle Conferenze andrebbe riordinato, a mio avviso, seguendo almeno tre principi generali: evitare sovrapposizioni tra funzioni del Senato e funzioni delle Conferenze per rendere il quadro delle funzioni chiaro agli operatori politici; evitare potenziali conflittualità tra i due organi; conservare la natura a tre punte delle Conferenze, che garantisce il coinvolgimento anche delle autonomie locali, oltre che di quelle regionali. Dovrebbe, invece, evitarsi la creazione di ulteriori sedi di rappresentanza territoriale come quella, che il Parlamento sta esplorando nelle sue audizioni, di istituire una Conferenza delle assemblee legislative delle Regioni. A mio avviso, l'assetto della rappresentanza al centro dovrebbe ispirarsi al principio "*entia non sunt multiplicanda sine necessitate*". Il doppio circuito che verrà in essere – Senato e sistema delle Conferenze – è già in parte ridondante. Una riforma ideale richiederebbe una sede unitaria di rappresentanza territoriale che dialoghi contemporaneamente con il Parlamento e il Governo: non essendo tale disegno – monocamerale con costituzionalizzazione delle Conferenze – realistico, è tuttavia da evitare l'istituzione di un eventuale terzo organo. Le Assemblee elettive regionali trovano la loro rappresentanza nel Senato. Se questo non ci fosse mi sentirei di sostenere la creazione di una Conferenza Stato-Regioni a 44 membri dove, accanto ai 22 Presidenti regionali, siedano anche i 22 Presidenti dei Consigli regionali, ma istituire un terzo organo *ex novo* in questo contesto rischia di indebolire reciprocamente Senato e Conferenze. Ritengo che la proliferazione di organi sia negativa per il regionalismo.

In conclusione, non va dimenticato, a prescindere dall'esito referendario, che il dibattito sul futuro della rappresentanza territoriale al centro non potrà non confrontarsi con la presenza del sistema delle Conferenze. L'istituzione dell'attuale Senato non è sufficiente a coprire tutte le esigenze del regionalismo che spesso si inverano in atti amministrativi, piani, accordi, strategie adottati in tali sedi. D'altra parte in tutti gli Stati composti, accanto alla Camera delle Regioni, sono presenti sistemi delle Conferenze, ossia dialoghi tra esecutivi statali e regionali, che spesso risultano essere i veri canali su cui viaggia la rappresentanza territoriale. Se il Senato vorrà avere qualche *chance* di funzionare in un contesto di regionalismo debole sarà bene che cerchi uno stretto raccordo con tali organi.

