

#### LA COOPERAZIONE INTERGOVERNATIVA IN ITALIA: IERI, OGGI, DOMANI\*

**Simone Pajno**  
Università di Sassari

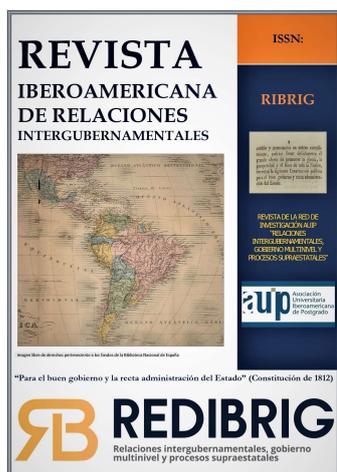
**Guido Rivosecchi**  
Università di Sassari

1. Premessa: lo stallo del regionalismo italiano – 2. La nascita della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – 3. In breve, la “lunga marcia” del sistema delle Conferenze – 3.1. Prima della riforma costituzionale del 2001 3.2. Dopo la riforma costituzionale del 2001 – 3.2.1. La mancata attuazione dell’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 3.2.2. I paradigmi collaborativi nella giurisprudenza costituzionale – 3.3.3. Il sistema delle Conferenze e la funzione legislativa – 3.3.4. L’istituzionalizzazione della c.d. “Conferenza orizzontale” e la sua valorizzazione nella legislazione ordinaria – 4. Primi approdi – 5. Le Conferenze nella prospettiva della riforma del bicameralismo paritario – 6. La costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze – 7. Le Conferenze e l’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali – 8. Come migliorare le prestazioni delle Conferenze a diritto costituzionale vigente – 9. Conclusioni.

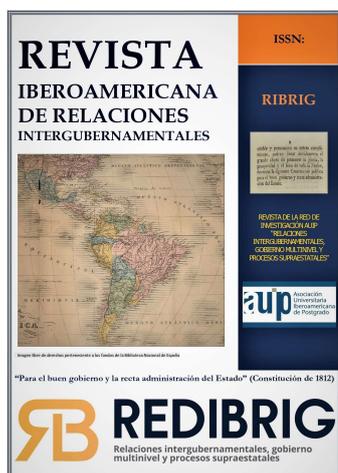
#### 1. Premessa: lo stallo del regionalismo italiano

Non è un segreto per nessuno che il regionalismo italiano sia da tempo in una situazione di stallo. La crisi del sistema delle relazioni tra i livelli di governo che (insieme ad altre concause) aveva portato al tentativo di riforma costituzionale del 2016 si è, se possibile, aggravata a seguito del fallimento di quest’ultima: ne è una dimostrazione evidente il dibattito fortemente polarizzato sviluppatosi con riferimento alle ipotesi di attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., che sono state avanzate nel corso delle ultime legislature, compresa la presente: ipotesi ritenute da

\* Il presente saggio è frutto della elaborazione congiunta dei due Autori. Tuttavia i paragrafi 1, 2, 3 e 9 sono stati scritti da Simone Pajno, mentre i paragrafi 4, 5, 6, 7 e 8 sono stati scritti da Guido Rivosecchi.



Para citar: S. Pajno e G. Rivosecchi, “La cooperazione intergovernativa in Italia: Ieri, oggi, domani”, *RIBRIG*, 4, 2023, 1-57.



taluni l'unica via a disposizione per rivitalizzare il regionalismo italiano e preservare l'autorevolezza e la credibilità dei poteri pubblici, ed in particolare di quello centrale<sup>1</sup>, e da altri invece considerate lesive dell'unità nazionale, tali addirittura da poter condurre alla «secessione dei ricchi»<sup>2</sup>.

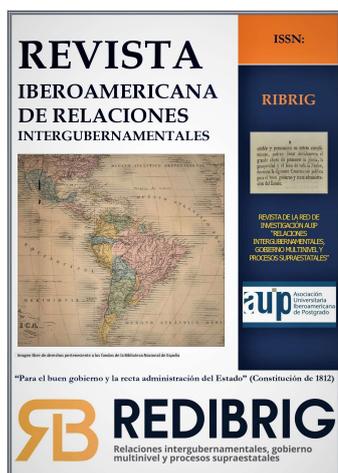
Lo stallo in cui viviamo ha senz'altro molte cause, ma una di queste assume probabilmente una importanza preponderante. Come è noto, l'esperienza italiana si era assestata su un sistema di relazioni tra Stato e Regioni fortemente distante dalla lettera del testo costituzionale. Tale esperienza era in particolare imperniata sulla netta "preminenza politica" dello Stato sulle autonomie, incarnata dalla clausola dell'interesse nazionale e appena mitigata dagli strumenti di leale collaborazione, tra i quali già si distingueva – soprattutto a partire dagli anni '90 – il c.d. "sistema delle Conferenze". È altrettanto noto come la riforma costituzionale del 2001 abbia provato a ribaltare questo assetto, con un sistema che – a guardare il solo *testo* costituzionale – pareva in grado prefigurare, almeno con riguardo ad alcuni settori, un ruolo di "veto player" per ciascuna delle Regioni, consegnando loro spazi di manovra rigorosamente presidiati dalle "incursioni" statali che non trovassero forma in principi fondamentali delle materie di competenza concorrente o in interventi giustificati dalle c.d. materie "trasversali". In un simile assetto è apparso in effetti parecchio problematico l'efficace perseguimento di molte importanti politiche pubbliche bisognose di un "respiro nazionale", per il quale sarebbe infatti necessario attingere a competenze apparentemente consegnate alle Regioni.

2

Come si sa, la *living constitution* è andata ben oltre le previsioni delle disposizioni costituzionali, e l'opera pretoria dei giudici di Palazzo della Consulta ha tentato in vario modo di far fronte ai problemi accennati, tanto che – pur a prezzo di un contenzioso parecchio intenso e di non poca incertezza normativa – è possibile affermare che lo Stato dispone oggi degli strumenti per intervenire pressoché in tutti i settori strategici. Tale obiettivo è stato raggiunto dalla giurisprudenza costituzionale percorrendo diverse strade, tra le quali spiccano la vistosa reinterpretazione in senso estensivo di alcune competenze legislative statali destinate ad esplicarsi in settori nevralgici come quelli della «*tutela della concorrenza*», della «*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*», dell'«*ordinamento civile*», dei «*livelli essenziali delle prestazioni*» e del

<sup>1</sup> Così, ad es. M. Bertolissi, *Autonomie. Ragione e prospettive di una riforma necessaria*, Venezia, 2019.

<sup>2</sup> G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari 2019; M. Villone, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019.



«*coordinamento della finanza pubblica*», intese quali titoli «trasversali»<sup>3</sup> di intervento per la loro capacità di incidere su una pluralità di ambiti materiali<sup>4</sup>; il ricorso sempre più frequente al giudizio di “prevalenza” delle competenze statali su quelle regionali in caso di “intreccio di materie”; infine, la rimodulazione del paradigma della c.d. “sussidiarietà legislativa”, inizialmente imperniato su dinamiche effettivamente paritarie tra Stato e Regioni, in modo tale da ri-consegnare al primo un ruolo di sostanziale preminenza e avvicinando così le relazioni Stato-Regioni all’assetto esistente fino al 2001<sup>5</sup>. A temperare in parte questo esito rimangono in sostanza solo i numerosi percorsi in cui, nella giurisprudenza costituzionale, si sviluppa la leale collaborazione, che – ancora una volta – vedono protagonista il “sistema delle Conferenze” ogni qualvolta sia in gioco un interesse che trascende quello del singolo ente territoriale.

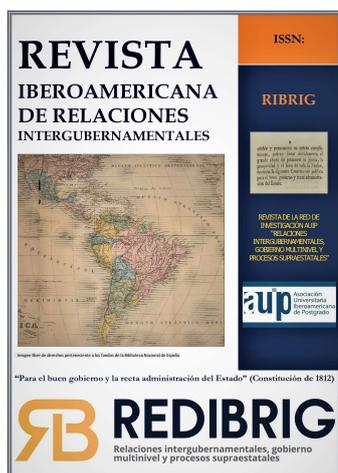
Per quanto abbiano consentito di far fronte ad alcuni difetti di funzionamento del sistema istituzionale derivanti dal testo della riforma del 2001, nessuna di queste strategie può essere ritenuta soddisfacente, né singolarmente considerata, né in una valutazione congiunta insieme alle altre. La reinterpretazione estensiva delle competenze statali – oltre ad essere sovente imperniata su passaggi interpretativi davvero criticabili, dal punto di vista squisitamente giuridico – sacrifica senz’altro le ragioni dell’autonomia a quelle dell’unità, sovente non lasciando alle Regioni alcuno spazio né nella elaborazione, né nella attuazione delle politiche pubbliche coinvolte dalla reinterpretazione dei titoli di intervento. Le altre – almeno fino alla sent. n. 251 del 2016, sulla riforma delle amministrazioni pubbliche (c.d. “Riforma Madia”) – conducono a costruire procedimenti di collaborazione – talvolta anche non poco intensi – che però tendenzialmente si sviluppano soprattutto sul versante della attuazione – piuttosto che della elaborazione – delle politiche, le quali devono dunque essere “subite” dalle Regioni quand’anche interessino materie di propria competenza e incidano fortemente sui rispettivi territori. Solo la prima versione del “paradigma della sussidiarietà legislativa” – imperniata com’era sulla necessità di una intesa c.d. “forte”,

3

<sup>3</sup> Per questa espressione, ormai di uso comune, si veda G. Falcon, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 5.

<sup>4</sup> Questo rilievo è stato correttamente ribadito, da ultimo, dal *Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano* dal titolo *Le Regioni italiane a 50 anni dalle prime elezioni nel quadro dell’organizzazione pluralistica del sistema istituzionale* - Doc. 20/140/CR1/CR).

<sup>5</sup> In questo senso, efficacemente, M- Cecchetti, *L’evoluzione delle dinamiche nei rapporti tra Stato e autonomie regionali alla luce della Costituzione riformata del 2001 e della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Quaderno n. 24 (Seminari 2016-2019)* dell’Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Torino, 2020, 79 ss., part. 96-97.



in nessun caso surrogabile in “solitudine” dallo Stato – riusciva a sfuggire a questo esito: il prezzo però era quello di consegnare la realizzazione della politica elaborata dallo Stato nel settore considerato ad un secco potere di veto di parte regionale.

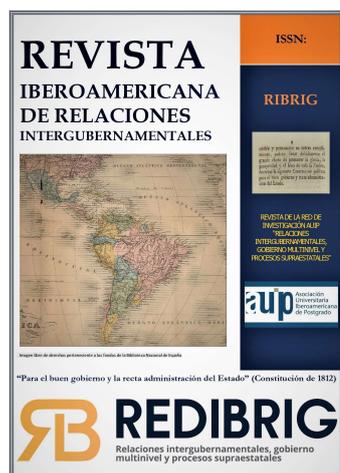
Pare proprio che il “pendolo” dell’esperienza italiana del diritto costituzionale delle autonomie territoriali non riesca a fermarsi in un punto mediano: dal punto “estremo” della supremazia statale che caratterizzava il diritto costituzionale vivente nel periodo anteriore al 2001 era passato all’estremo opposto con la riforma di quell’anno, connotata dalla possibilità, per le Regioni, di opporre veti insuperabili alle politiche statali, per poi tornare inesorabilmente molto vicino al punto di partenza con la giurisprudenza dell’ultimo decennio. Nessuno di questi assetti è tuttavia soddisfacente. Sarebbe necessario riuscire a coniugare l’esigenza di disporre di strumenti in grado di condurre alla elaborazione di efficaci politiche nazionali su settori nevralgici del nostro vivere associata con quella di non pretermettere il punto di vista delle comunità stanziate sui territori nei quali tali politiche sono destinate ad incidere significativamente. Al tal fine occorre senz’altro imporre all’esercizio delle competenze statali una seria interlocuzione con le autonomie, ed in primo luogo con le Regioni, che le metta effettivamente in grado di incidere sull’indirizzo politico centrale. Tuttavia ciò dovrebbe avvenire in una sede nella quale queste ultime abbandonino almeno in parte la prospettiva del singolo ente territoriale assumendosi la responsabilità di partecipare alla elaborazione di strategie complessive che si facciano carico dell’interesse generale, pur proponendo ovviamente di tale interesse una lettura territorialmente orientata conformemente alla loro stessa ragione d’esistenza. Solo in questo modo sarà possibile attenuare «il carattere eteronomo della legislazione centrale»<sup>6</sup>, consentendo al contempo a quest’ultima di perseguire politiche di respiro nazionale di cui ovviamente non è possibile fare a meno.

4

## 2. La nascita della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

Non si può certo dire che sia mancata nella esperienza costituzionale italiana la consapevolezza di quanto appena notato. Se negli anni ’70 non mancano gli strumenti di raccordo organico in grado di indurre la dottrina a scorgere «una linea di tendenza per così dire “collaborativa” che segna il passaggio, nell’ambito dei rapporti fra Stato e Regioni, da un modello di regionalismo conflittuale ad un modello di regionalismo cooperativo e

<sup>6</sup> Così A. D’Atena, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *RivistaAic*, n. 2/2015, 1.



consociativo»<sup>7</sup>, già a partire dalla fine del decennio emerge nelle sedi istituzionali la sensazione della inadeguatezza di tali approdi, eccessivamente frastagliati, settoriali e tendenzialmente schiacciati sul versante dell'attuazione delle politiche in via amministrativa. Ci si riferisce innanzi tutto ai risultati prodotti dalla ben nota *Indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le Regioni e gli enti locali ai fini della programmazione* promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, il cui *Documento conclusivo*<sup>8</sup> auspicava la costituzione di una "conferenza permanente" in grado di rappresentare un valido strumento «per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle grandi linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento, alla grande distribuzione delle risorse e alla determinazione degli obiettivi generali della programmazione nonché alle decisioni riguardanti la Comunità europea». Nella stessa direzione andava del resto la bozza di testo normativo predisposta dalla Commissione presieduta da Franco Bassanini e istituita con decreto del Presidente del Consiglio Arnaldo Forlani, nonché – sia pure con alcune significative differenze<sup>9</sup> – il *Rapporto sullo Stato delle autonomie* presentato nel 1982 dal Ministro per gli affari regionali Aldo Aniasi<sup>10</sup>, che si tradusse in alcune previsioni

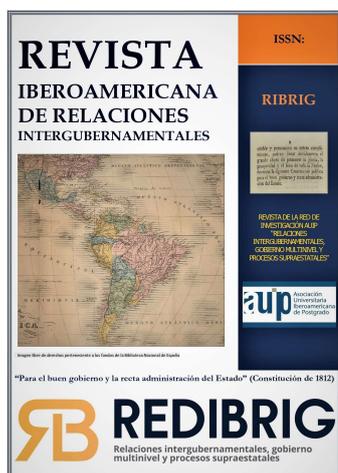
<sup>7</sup> P.A. Capotosti, *La Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato e le Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, 896 ss. Gli strumenti di cui si discorre sono soprattutto la *Commissione consultiva interregionale per l'esame dei problemi riguardanti le Regioni in materia di programmazione* istituita dall'art. 9 della legge n. 48 del 1967, e la *Commissione interregionale* istituita dall'art. 13 della legge n. 281 de 1970 per con funzione consultiva rispetto alla determinazione dei criteri di ripartizione di fondi e contributi disciplinati dalla medesima legge, cui furono successivamente attribuiti compiti ulteriori (cfr. gli artt. 3 e 16 del d.l. n. 264 del 1974 e l'art. 2 del d.l. n. 393 del 1975), nonché ad una serie di raccordi di settore nelle sedi ministeriali che non possono essere qui richiamati.

<sup>8</sup> ...reperibile su *Le Regioni*, 1980, 420 ss.

<sup>9</sup> Cfr. sul punto P.A. Capotosti, *Regione. IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur.*, XXVI, Roma, 1990, che segnala le «sconcertanti oscillazioni» delle iniziative che si susseguirono in quegli anni «sia sotto il profilo degli obiettivi, sia sotto il profilo delle funzioni» da affidare alla Conferenza, rilevando in particolare le "minori ambizioni" dell'approccio del *Rapporto Aniasi* rispetto a quelle che caratterizzavano i lavori della Commissione Bassanini.

<sup>10</sup> Sul *Rapporto* si vedano le *Opinioni* pubblicate in *Quaderni regionali*, 1982, 433 ss., ed in particolare, per quel che qui più specificamente interessa, quella di S.M. Carbone, *Stato, Regioni e Comunità Europee nel Rapporto Aniasi sullo stato delle autonomie*, 433 ss.

Per una recente ricostruzione delle vicende accennate nel testo si vedano F. Covino, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2018, 44 ss.; L. Dell'Atti, *Teoria e prassi del governo multi-livello*, Santarcangelo di Romagna, 2019, 131 ss.; F. Corvaja, *La Conferenza Stato-*



del c.d. “d.d.l. Spadolini” sulla Presidenza del Consiglio. Ancora, lo stesso fronte regionale aveva esplicitamente chiesto l’istituzionalizzazione di una sede di raccordo con lo Stato<sup>11</sup>.

Che i tempi fossero maturi perché cominciassero a sorgere strumenti di collaborazione tra lo Stato e il sistema delle autonomie regionali è peraltro segnalato dal fatto che in quegli anni, in forma privata e spontanea, nacque la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, accompagnata dal suo “braccio operativo”<sup>12</sup> ossia il CINSEDO<sup>13</sup> – che dal 2005 sarebbe poi divenuta Conferenza delle Regioni e delle Province autonome<sup>14</sup>. Riunitisi a Pomezia il 15 e 16 gennaio 1981, infatti, i Presidenti delle Regioni e delle Province di Trento e Bolzano si costituirono in Conferenza permanente, intesa quale «iniziativa anticipatrice» della istituzionalizzazione di una forma di raccordo con lo Stato, al fine di «definire linee comuni di iniziativa e di azione su temi di generale interesse delle Regioni stesse», con lo scopo di divenire «punto di riferimento e di coordinamento anche di tutta una serie di collegamenti interregionali già in atto in diversi settori»<sup>15</sup>. In effetti – ma sul punto si tornerà più avanti – la Conferenza dei Presidenti avrebbe rappresentato ben più che una mera “anticipazione” della Conferenza Stato-Regioni, che di lì a poco sarebbe stata istituita in via amministrativa, quanto piuttosto l’istituzione che le avrebbe dato linfa nei decenni successivi, divenendo anzi il sostanziale punto di riferimento della interlocuzione delle istituzioni centrali. Anzi, e senz’altro possibile affermare che la storia della Conferenza Stato-Regioni, la c.d. “conferenza verticale”, e del c.d. sistema delle conferenze, non è comprensibile senza

6

*Regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo), in Osservatorio sulle fonti, 1/2019.*

<sup>11</sup> Lo si ricorda, tra l’altro, nell’atto costitutivo della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, su cui si veda subito dopo nel testo.

<sup>12</sup> Così R. Bin, *Luciano e le carpete*, in [www.robertobin.it](http://www.robertobin.it).

<sup>13</sup> E. Barone Ricciardelli, *I punti di raccordo tra lo Stato e le autonomie locali e regionali: dialogo o scontro per l’attuazione del federalismo?*, in *Tributi locali e regionali*, n. 6/2004, 806 ss., part. 811.

Il CINSEDO è il Centro interregionale di studi e documentazione, ed è stato istituito nel luglio del 1981, per diventare poi pienamente operativo nel 1985. Si tratta di un ente associativo a carattere privatistico con compiti di supporto, di studio e documentazione, nonché di segreteria, in favore della Conferenza dei Presidenti. Cfr., sul punto, le note reperibili alla pagina *internet* <http://www.regioni.it/informazioni/>.

<sup>14</sup> L. Castelli, *Il sistema delle Conferenze. Terza camera o sede di ratifica?*, Bologna, 2023, 47 ss.

<sup>15</sup> Così l’Atto costitutivo della Conferenza, reperibile all’indirizzo *internet* <http://www.regioni.it/atto-costitutivo/>.

la piena considerazione del ruolo della Conferenza c.d. “orizzontale” costituita autonomamente da Regioni e Province autonome<sup>16</sup>.

Ad ogni modo, alla costituzione della “conferenza verticale” si giunse inizialmente soltanto in via amministrativa, con il d.p.c.m. 12 ottobre 1983, istitutivo della Conferenza Stato-Regioni. Tale approdo viene però ritenuto dai più frutto di una scelta «al ribasso»<sup>17</sup>, in ragione sia di una limitazione delle competenze affidate alla Conferenza – peraltro attivabili a discrezione del Presidente del Consiglio dei Ministri – che dello strumento giuridico prescelto, evidentemente inadeguato rispetto all’obiettivo di superare la molteplicità delle sedi settoriali di raccordo legislativamente previste.

In effetti la Conferenza, negli anni Ottanta del secolo scorso, si sarebbe riunita assai raramente e con scarso costrutto: come è stato detto, in quegli anni fu quasi un «organo fantasma»<sup>18</sup>, che non riuscì ad incidere sull’assetto dei rapporti tra i livelli di governo. Si trattò però comunque di un esordio importante: e la storia che a partire da questo esordio si sarebbe dipanata negli anni seguenti può essere letta anche come una *lunga marcia* volta ad avvicinarsi il più possibile all’obiettivo chiaramente indicato dall’indagine conoscitiva più sopra menzionata. Obiettivo mai pienamente raggiunto e non pienamente raggiungibile senza una riforma costituzionale: e si è visto che di ciò portiamo il carico ancora oggi.

7

### 3. In breve, la “lunga marcia” del sistema delle Conferenze

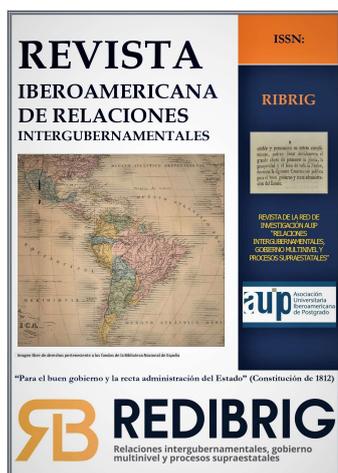
#### 3.1. Prima della riforma costituzionale del 2001

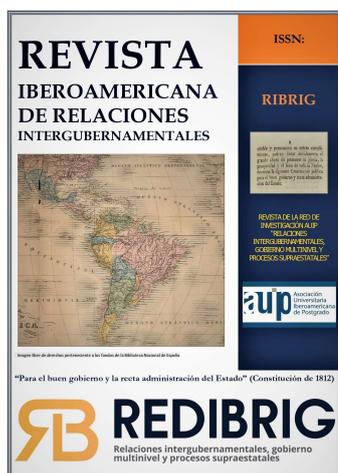
Come è noto, la prima importante tappa di questo percorso è rappresentato dalla “legificazione” della Conferenza Stato-Regioni ad opera dell’art. 12 della legge n. 40 del 1988, subito seguito dal d.lgs. n. 418 del 1989, di attuazione della delega ivi contenuta. Questi interventi consentono non solo di “stabilizzare” la Conferenza, che da allora diverrà «*permanente*», secondo quanto recita il comma 1 del citato art. 12, ma soprattutto di sopprimere una serie di organi di raccordo preesistenti trasferendone alla Conferenza le relative attribuzioni, nonché di

<sup>16</sup> Cfr. G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Bologna, 2006, 47 ss. Il tema della Conferenza delle Regioni, colpevolmente, non è certo tra i più studiati dalla dottrina. Al riguardo cfr., ad es., L. Ferraro, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, 709 ss.

<sup>17</sup> G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 22.

<sup>18</sup> I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del “federalismo” sommerso*, in *Le Regioni*, 2000, 853 ss.





individuare alcuni importanti ambiti in cui il suo contributo non doveva più ritenersi meramente facoltativo, ma *necessario*. Con riferimento a tale ultimo aspetto, la linea è segnata innanzi tutto dall'art. 12, comma 5, della legge n. 400 del 1988, secondo il quale la Conferenza viene consultata «sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le Regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio», nonché sui «criteri generali» inerenti l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento e sugli indirizzi concernenti la c.d. fase ascendente del diritto comunitario per la parte in cui interessa le competenze regionali. Il citato d.lgs. n. 418 del 1989 procede inoltre ad una prima individuazione puntuale di attribuzioni della Conferenza, cui seguirà una «alluvionale» legislazione di settore<sup>19</sup> che le assegnerà numerosissime altre funzioni, tra le quali spiccano le previsioni volte a coinvolgerla con un parere (ma talvolta anche con una intesa) nell'attività normativa del Governo<sup>20</sup>.

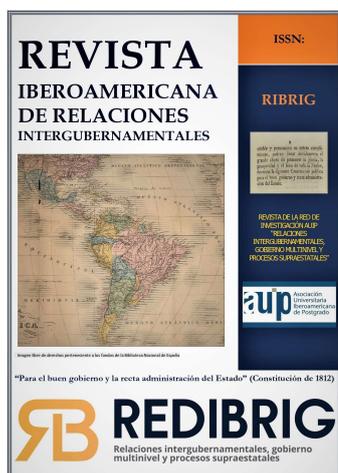
Negli anni '90 anche la giurisprudenza costituzionale comincia a dare il suo contributo. Nonostante quest'ultima neghi comprensibilmente il fondamento costituzionale delle pretese regionali di incidere, tramite la Conferenza, nell'esercizio della funzione legislativa statale<sup>21</sup>, fanno la loro comparsa in questo periodo non solo alcune decisioni volte ad integrare in procedimenti statali il contributo delle singole Regioni, secondo un meccanismo che nel corso degli anni successivi verrà esteso sempre più di frequente anche alle Conferenze, ma anche momenti di esplicita valorizzazione di queste ultime. Si veda, al riguardo, soprattutto la sent. n. 116 del 1994, secondo la quale la Conferenza Stato-Regioni, «lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle regioni (e delle province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell'uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome)», ed in quanto tale rappresenta «un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni (e le province autonome)». La configurazione della Conferenza come organo della «comunità nazionale», per vero, non è priva di profili problematici, in ragione del suo incardinamento nell'amministrazione statale<sup>22</sup>, da sempre ritenuto uno

<sup>19</sup> Così I. Ruggiu., *Conferenza Stato-Regioni*, cit., 861.

<sup>20</sup> Cfr., ad es., l'art. 1 del d.l. n. 661 del 1994, e l'art. 2 del d.l. n. 224 del 1996.

<sup>21</sup> Si veda ad es. la sent. n. 373 del 1997, che dichiara infondata la questione sollevata da parte regionale su un atto legislativo statale per violazione del principio di leale collaborazione, in ragione della mancata considerazione delle posizioni regionali espresse in Conferenza Stato-Regioni.

<sup>22</sup> Così, ad es., S. Mangiameli, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, 2008, 119.



degli aspetti di debolezza del sistema. E tuttavia non si può negare che tale espressione colga un aspetto importante dell'esperienza della Conferenza, almeno in una visione "ideale" e "prospettica".

Il percorso di quegli anni culmina con la istituzione nel 1996 della Conferenza Stato-città e autonomie locali in via amministrativa e soprattutto con la riforma del sistema ad opera della delega contenuta nell'art. 9 della legge n. 59 del 1997 e del d.lgs. n. 281 del 1997, che costruisce nelle sue linee essenziali, come è noto, l'assetto ancor oggi vigente, almeno sul piano puramente legislativo<sup>23</sup>. Di particolare rilievo per il punto di vista prescelto in questa sede è soprattutto l'indicazione che la legge di delega fornisce al legislatore delegato secondo la quale la Conferenza avrebbe dovuto prender parte «a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale almeno a livello di attività consultiva obbligatoria» (art. 9, comma 1, lett. a): principio che avrebbe trovato corpo nelle attribuzioni individuate dall'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997, ed in particolare in quella previsione che impone di acquisire il parere della Conferenza sugli «schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano» (art. 2, comma 3). Non può tacersi, peraltro, l'esistenza di numerosi ulteriori profili in relazione ai quali l'intervento legislativo del 1997 manifesta la sua importanza, come la disciplina degli atti di competenza della Conferenza – con la distinzione tra *pareri*, *accordi* e *intese*, nonché la previsione di vere e proprie *deliberazioni* affidate a quest'ultima – la creazione della Conferenza unificata, nonché la disciplina della segreteria della Conferenza, posta alle dirette dipendenze del Presidente della stessa ma composta da personale misto statale e regionale.

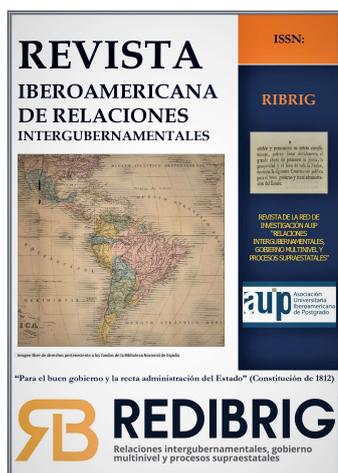
9

L'importanza assunta dal sistema delle Conferenze, e dalla Conferenza Stato-Regioni in particolare, nel corso degli anni '90 è davvero notevole. Gli studi che più si sono soffermati sui profili numerici della sua attività hanno messo in luce il grandissimo numero di atti normativi, spesso di rango primario, che assegnano funzioni al sistema delle Conferenze, e il gran numero di atti dalla medesima adottati<sup>24</sup>.

Oltre i profili meramente quantitativi, tuttavia, l'importanza che tali istituzioni hanno assunto nel nostro ordinamento è mostrata da altri ordini di considerazioni. Innanzi tutto deve essere evidenziato come,

<sup>23</sup> ...al quale sarà necessario aggiungere l'ormai nutrito *corpus* di pronunce del Giudice costituzionale che hanno poderosamente rimodulato ed arricchito la fisionomia del sistema delle Conferenze. Al riguardo si rinvia a quanto si avrà modo di osservare nelle pagine che seguono.

<sup>24</sup> Cfr. ad es. I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, 197 ss.



nonostante dal punto di vista meramente formale l'attività delle Conferenze sia di tipo consultivo, l'impatto che essa ha nei confronti delle funzioni esercitate dal Governo vada ben oltre la mera trasmissione di *pareri* concernenti gli atti di quest'ultimo ed affidati alla sua valutazione. La prassi si orienta infatti soprattutto verso pareri *condizionati* (soprattutto favorevoli, ma talvolta anche contrari): pareri accompagnati da proposte di veri e propri emendamenti al testo governativo, capaci di costituire uno strumento di vero e proprio *dialogo* con l'esecutivo<sup>25</sup>. Tale dialogo, per di più, è in grado di assumere un rilievo politico notevole, ove si consideri che il Governo può far leva sulle posizioni maturate in Conferenza per "forzare la mano" alle Camere<sup>26</sup>, anche se ovviamente dipende fortemente sia dalla concreta disponibilità politica del Governo a dialogare con il sistema regionale<sup>27</sup>, nonché dalla disponibilità della stessa componente regionale a non assumere posizioni pregiudizialmente contrarie al Governo in carica per ragioni legate alle dinamiche politiche nazionali: eventualità che talvolta si è senz'altro verificata<sup>28</sup>.

È vero che – come la dottrina ha messo efficacemente in evidenza – le garanzie giuridico-formali della possibilità, per le Conferenze, di incidere sostanzialmente sulle decisioni statali sono deboli<sup>29</sup>. E tuttavia è davvero difficile negare che – sia pure a fasi alterne, per le ragioni sopra richiamate – a livello di prassi gli strumenti accennati siano riusciti a veicolare il punto di vista delle autonomie nei processi decisionali governativi. Tale conclusione risulta ulteriormente rafforzata ove si guardi più da vicino alle prassi che si sono sviluppate al riguardo, considerando soprattutto la fase di interlocuzione tecnica che precede le convocazioni della Conferenza in sede politica: fase affidata al confronto tra funzionari e dirigenti delle amministrazioni statali coinvolte dal provvedimento di volta in volta in gioco con gli "omologhi" regionali competenti per materia. Tale interlocuzione è stata peraltro resa possibile dalla strutturazione,

10

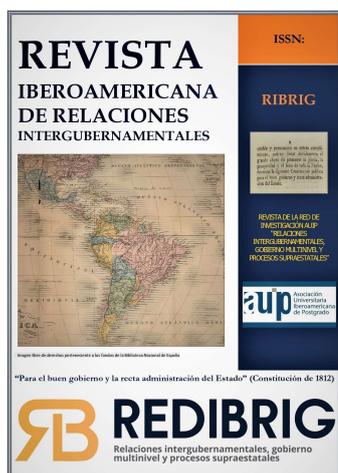
<sup>25</sup> Così ad es. M. Mazzarella, *I pareri: le Conferenze come "consulenti", come partner, come ostacoli*, in G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *Collaborare per l'ambiente. Sistema delle Conferenze e Consigli delle Autonomie locali: casi di studio e questioni problematiche della cooperazione intergovernativa dopo la Riforma del Titolo V*, Roma, 2013, 61 ss., part. 92 ss.; R. Carpino, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 13 ss., part. 17 ss.

<sup>26</sup> Cfr., al riguardo, G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 44.

<sup>27</sup> Cfr. P. Caretti, *Gli «accordi» tra Stato, regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle conferenze»?*, in *Le Regioni*, 2002, part. 1171 ss.; G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 52.

<sup>28</sup> Si veda al riguardo I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., 200 ss.

<sup>29</sup> Cfr. S. Mangiameli, *Il principio cooperativo*, cit., 124 ss.



avvenuta nei primi anni Novanta, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in diverse aree di coordinamento per diversi settori materiali, e dall'importante lavoro svolto in questo quadro dalla Segreteria della medesima Conferenza<sup>30</sup>.

Ebbene, nella sede istruttoria – lontana dai riflettori della politica – è possibile appianare molte delle divergenze tra le posizioni iniziali e costruire invece solide convergenze su testi condivisi, anche alla luce del prezioso bagaglio di informazioni ed esperienze che la parte regionale è in grado di fornire a quella statale<sup>31</sup>. I testi su cui vengono formulati i pareri sono dunque già il frutto di un paziente *labor limae* svolto nella interlocuzione tra i tecnici dei ministeri e delle Regioni: interlocuzione che non di rado il Governo stesso reputa così importante da riconoscerle un tempo parecchio significativo, prima della formale iscrizione all'ordine del giorno della Conferenza dell'argomento *de quo*<sup>32</sup>.

Infine, un riferimento merita senza dubbio il tema degli *accordi* previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997 ma già in effetti praticati in conferenza prima della sua adozione (magari sulla scorta dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990). Nonostante tali accordi siano stati configurati dal menzionato art. 4 tendenzialmente come afferenti all'esercizio dell'azione amministrativa, già negli anni Novanta si manifesta la tendenza, confermata successivamente, ad utilizzarli quale strumento per coordinare e magari concordare linee politiche più generali concernenti determinati settori, per assumere obblighi (politici) reciproci e per definire congiuntamente i contenuti delle rispettive funzioni, adoperandoli magari in "sostituzione" della vecchia funzione di indirizzo e coordinamento<sup>33</sup>.

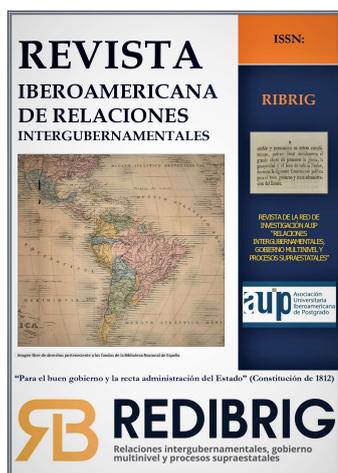
Come si vede, l'esperienza di quegli anni struttura il sistema delle Conferenze alla stregua di un perno irrinunciabile della vita istituzionale del Paese, tanto che in quel periodo anche in sede parlamentare comincia farsi strada l'idea della sua costituzionalizzazione (in tal senso, ad esempio, erano orientati sia il progetto di riforma costituzionale della c.d. commissione bicamerale D'Alema, che il d.d.l. costituzionale approvato nella XIII legislatura, A.S. 2544-D ), magari quale alternativa alla trasformazione del Senato in "Camera delle Regioni". In tale ottica,

<sup>30</sup> Cfr. G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 50.

<sup>31</sup> Cfr. A. Azzena, *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir., Aggiornamento III*, Milano, 1999, 423; G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 50 ss.

<sup>32</sup> Cfr. M. Mazzarella, *I pareri: le Conferenze come "consulenti", come partner, come ostacoli*, 69.

<sup>33</sup> Cfr. G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 68 ss.



secondo parte della dottrina, la “via italiana” verso l’assetto federale passerebbe proprio per la strutturazione nel tessuto costituzionale delle conquiste che il sistema delle autonomie ha già ottenuto a livello legislativo e di prassi, in modo da consolidarle e renderle stabili, lasciando da canto altre soluzioni, ritenute velleitarie<sup>34</sup>.

### 3.2. Dopo la riforma costituzionale del 2001

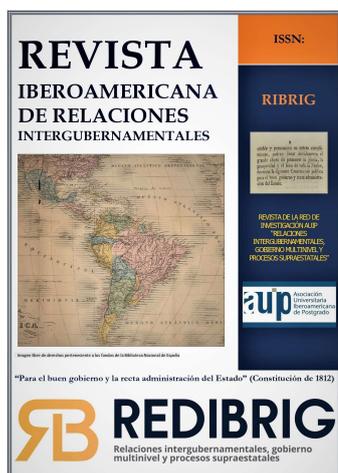
#### 3.2.1. La mancata attuazione dell’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001

Come si sa, il legislatore della riforma costituzionale nel 2001 fece scelte diverse. Il vistoso riassetto delle competenze costituzionali operato in quella sede non fu accompagnato – come pure era stato ampiamente auspicato – dalla individuazione di una sede volta al coinvolgimento del sistema delle autonomie (o quantomeno delle Regioni) nella adozione delle principali scelte politiche del centro. L’appello del *Documento conclusivo* della *Indagine conoscitiva* di più di due decenni addietro rimaneva ancora inascoltato: la lacuna nel nuovo sistema si sarebbe però ben presto dimostrata più grave che nel precedente, proprio in ragione delle maggiori competenze acquisite dalle Regioni e dalla delimitazione delle politiche che lo Stato avrebbe potuto perseguire in “solitudine”.

Per vero non è possibile sostenere che ai riformatori del 2001 mancò del tutto la consapevolezza dell’importanza del nodo in discussione. La vasta modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione operata in quella sede veniva esplicitamente presentata, dall’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, come monca, parziale, dovendosi attendere in futuro una riforma delle Camere e dei procedimenti legislativi in grado di coinvolgere adeguatamente le autonomie territoriali. Fino a quel momento, come è risaputo, l’art. 11 prevedeva (e prevede tutt’ora) la possibilità, per i regolamenti parlamentari, di disciplinare l’integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie, disponendo altresì la necessità di procedere alla approvazione in Assemblea a maggioranza assoluta nei casi in cui la Commissione nella composizione integrata abbia espresso parere negativo o favorevole condizionato nei confronti di proposte normative vertenti sulle materie di cui agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.

L’attuazione di tale previsione non è certo priva di profili problematici dal punto di vista tecnico, che vanno dalla composizione dell’organo, alle sue modalità di deliberazione, alla durata in carica dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, alla possibilità che la Commissione integrata

<sup>34</sup> Cfr. ad es. I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni*, cit., 895 ss.



renda pareri anche su progetti di legge vertenti su materie diverse da quelle sopra indicate, alla competenza ad identificare i progetti di legge da sottoporre al parere della Commissione, e via dicendo. Il fatto che però sino ad oggi non vi si sa proceduto non può però essere addebitato a tale fattore: quantomeno non esclusivamente. I lavori del *Comitato paritetico* istituito dalle Giunte per il Regolamento di Camera e Senato nella XIV legislatura (c.d. “Comitato Mancino”) avevano in effetti affrontato tutti i principali nodi problematici, offrendone soluzioni più che credibili, evidenziate con chiarezza nella *Relazione degli onorevoli Boato e Deodato sulle questioni connesse all’attuazione dell’articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*. Di talché non pare implausibile che a dissuadere dal percorrere tale strada sia stato soprattutto il rischio, già individuato nella citata *Relazione*, che con le deliberazioni della Commissione si potesse scavalcare «la naturale maggioranza del Parlamento, espressione diretta della sovranità popolare»: detto in altri termini, il timore che la Commissione bicamerale integrata possa funzionare come autentico *veto player*, sia pure senza autentico “potere blocco”, stante la previsione dell’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

### 3.2.2. I paradigmi collaborativi nella giurisprudenza costituzionale

Ad ogni modo, la mancata attuazione dell’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 ha fatto sì che, ancora una volta, le istanze di collaborazione del centro con il sistema delle autonomie fossero affidate alla legislazione vigente ed alle decisioni della Corte costituzionale. La prima irrobustisce ancor di più, se possibile, il ruolo “strategico” del sistema delle Conferenze, coinvolgendo queste ultime in una miriade di procedimenti amministrativi e normativi, assegnando loro ruoli significativi in alcuni snodi essenziali dell’ordinamento<sup>35</sup>, nonché il compito di contribuire alla «armonizzazione delle (...) legislazioni»<sup>36</sup>. Si deve invece alla seconda la elaborazione di alcuni paradigmi giurisprudenziali in grado di fondare la doverosità costituzionale della leale collaborazione con le autonomie, ed in particolare – nel caso in cui vengano in gioco interessi capaci di trascendere il singolo ente territoriale – con il sistema delle Conferenze, che continua ad essere visto dal nostro Giudice costituzionale come «una delle sedi più qualificate per la elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione»<sup>37</sup>. È peraltro bene precisare che i paradigmi giurisprudenziali sono di seguito presentati, per così dire, isolati *in vitro*, mentre *in vivo* (ossia nel *case law* della Corte

13

<sup>35</sup> Cfr. ad es. l’art. 5 della legge n. 11 del 2005 e l’art. 24 della legge n. 234 del 2012.

<sup>36</sup> Cfr. al riguardo l’art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003.

<sup>37</sup> Così, ad es., la sent. n. 31 del 2006. Ma gli esempi potrebbero essere numerosi.

costituzionale) essi si presentano non di rado intrecciati ed anche sovrapposti l'un l'altro<sup>38</sup>.

Il primo e più noto di questi paradigmi è quello della c.d. “sussidiarietà legislativa”, il cui esordio va rintracciato nella ormai “celebre” sent. n. 303 del 2003 e nella successiva sent. n. 6 del 2004. Come è risaputo, in base a tale approdo dei giudici di Palazzo della Consulta, lo Stato, nella «*perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*»<sup>39</sup>, può istituire, disciplinare e allocare a se stesso una funzione amministrativa anche in ambiti materiali diversi da quelli di propria competenza esclusiva. A condizione, però, di prevedere, nella fase dell’attuazione amministrativa, la necessità di acquisire l’intesa con la Regione specificamente interessata dal singolo intervento, o, nei casi di atti statali a carattere generale, di tipo programmatico, o di individuazione di criteri aventi una funzione *lato sensu* regolatoria, da raggiungere nella sede della Conferenza Stato-Regioni<sup>40</sup>. Nella prima versione di questo paradigma giurisprudenziale – che prende forma tra il 2003 e il 2004 – l’intesa in questione era senza dubbio di tipo c.d. “forte”: la sua mancanza non può essere in alcun modo superata dallo Stato. Per procedere alla attuazione amministrativa della previsione legislativa era dunque senz’altro necessario il consenso della Regione interessata, o della Conferenza.

14

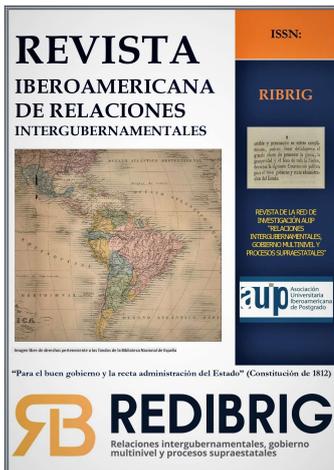
Probabilmente è anche per evitare che il sistema delle autonomie fosse dotato di poteri di veto assoluto nei confronti di politiche statali in settori nevralgici – si pensi alla politica energetica o quella dei trasporti – che con il passare del tempo, ed in assenza della auspicata “trasformazione delle istituzioni parlamentari e dei procedimenti legislativi” in modo tale da coinvolgere in questi ultimi anche le autonomie territoriali, la giurisprudenza costituzionale ha interpretato in modo via via sempre meno rigoroso il requisito dell’intesa “forte”, ritenendo costituzionalmente legittima la predisposizione di moduli procedurali in grado di far addivenire al superamento del mancato accordo, purché per tale via non si giunga ad una «*drastica preminenza*» della volontà dello Stato, ma si promuovano «*reiterate trattative*», magari

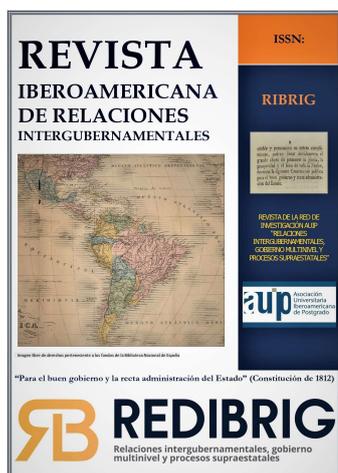
<sup>38</sup> Si veda ad es., a tale ultimo riguardo, la sent. n. 114 del 2022.

In tema cfr. F. Covino, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 56 ss.; G. Verde, *Le trasformazioni dello Stato regionale. Spunti per una ricerca*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 79 ss.

<sup>39</sup> Così la sent. n. 6 del 2004, par. 7 del Considerato in diritto.

<sup>40</sup> Cfr., ad es., le sentt. nn. 285 del 2005, 213 del 2006, 88 del 2007, 63 del 2008, 168 del 2008, 68 del 2009 e 76 del 2009.





accompagnate da forme di controllo della correttezza procedimentale dell'esito raggiunto caratterizzato da sufficiente terzietà<sup>41</sup>. In tal modo, però, come si accennava più sopra, l'esito è stato quello di determinare una completa erosione delle competenze regionali, consegnando allo Stato la possibilità di imporre alle comunità territoriali le politiche che ritiene necessarie anche quando queste incidano fortemente sui territori, essendo sufficiente che a questo esito si giunga solo a seguito di adeguati passaggi collaborativi. Come è stato osservato, ritorna, (poco) nascosto dal lessico della collaborazione, quella preminenza dell'indirizzo politico statale su quello regionale che dava corpo alla clausola dell'interesse nazionale, e che la riforma del 2001 puntava ad espungere dall'ordinamento costituzionale<sup>42</sup>. Tali conclusioni sono viepiù confermate dagli ultimi approdi giurisprudenziali sul tema, i quali si limitano a ritenere che l'"intersecarsi" tra il principio di sussidiarietà – che consente l'avocazione delle funzioni legislative e amministrative da parte dello Stato – e il principio di leale collaborazione impone a quest'ultimo di «*valutare gli interessi in gioco e assumere le relative decisioni, per quanto possibile, attraverso un contraddittorio con le regioni interessate*», che devono essere «*adeguatamente coinvolte*» nei processi decisionali statali (sent. n. 31 del 2024): come si vede, ormai ben poco rimane della "paritaria

<sup>41</sup> Cfr. sul punto, ad es., le sentt. nn. 33 del 2011 e 239 del 2013, nonché, più di recente, nn. 7 e 142 del 2016.

<sup>42</sup> Il riferimento è ancora a M. Cecchetti, *L'evoluzione delle dinamiche nei rapporti tra Stato e autonomie regionali alla luce della Costituzione riformata del 2001 e della giurisprudenza costituzionale*, cit., XX. C'è peraltro da evidenziare che, nel corso degli anni, tale paradigma collaborativo ha assunto diverse colorazioni a seconda delle circostanze, costituendosi così un *corpus* di decisioni giurisprudenziali che consentono di declinare diversamente gli oneri collaborativi in diversi casi. Si è, ad esempio, ritenuto che lo svolgimento di "reiterate trattative" al fine di superare la mancata intesa da parte della Regione, possa non essere previsto dalla legge statale nel caso di in cui quest'ultima adotti «*una condotta meramente passiva, che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione, si risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa*» (sent. n. 239 del 2013); ovvero che, in casi di particolari urgenze e necessità quali quelli che possono porsi con riferimento agli interventi di protezione civile, siano utilizzabili strumenti di raccordo meno intensi dell'intesa (sent. n. 246 del 2019, part. par. 5 del *Considerato in diritto*); o ancora, che l'intesa non è necessaria ove l'atto avocato in sussidiarietà abbia carattere essenzialmente tecnico, o sia destinato a incidere su singoli e specifici interessi (sent. n. 6 del 2023, par. 7.4.2. del *Considerato in diritto*).

codeterminazione dell'atto" che sosteneva le prime decisioni giurisprudenziali sul punto<sup>43</sup>.

La seconda strategia utilizzata dalla Corte percorre invece le strade – anch'esse ben note – del “paradigma dell'intreccio”. Esso è basato sul rilievo secondo il quale vi sono alcune circostanze in cui è molto difficile individuare a quale materia “appartenga” una certa normativa, poiché in essa sono presenti, si *intrecciano*, aspetti ascrivibili ad una a fianco di aspetti ascrivibili ad un'altra. La giurisprudenza costituzionale ormai consolidata afferma che, in simili situazioni, è necessario innanzi tutto utilizzare il “criterio di prevalenza”, il quale ci spinge a cercare di capire quale delle diverse materie interessate sia, appunto, *prevalente* nel caso concreto, ed in base all'esito di tale giudizio assegnare la competenza. Tale criterio, tuttavia, potrebbe talvolta non riuscire a fornire una risposta definitiva, perché può verificarsi la situazione in cui non è possibile individuare una materia prevalente sulle altre. In tali casi la giurisprudenza costituzionale invita a ritenere comunque competente il legislatore statale, ritenendolo tuttavia gravato dall'onere di regolare l'esercizio della funzione regolamentare o di quella amministrativa eventualmente istituite in modo tale da rispettare il principio di leale collaborazione<sup>44</sup>.

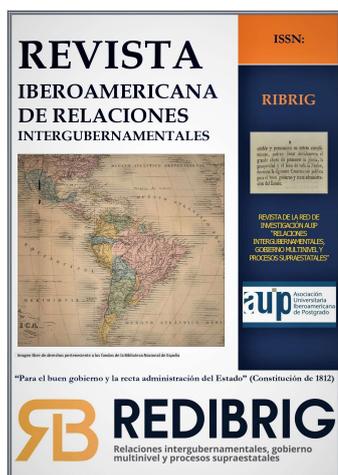
Il terzo paradigma giurisprudenziale, infine, presenta notevoli similitudini con quello appena illustrato, tanto da essere talvolta sovrapposto ad esso. Tuttavia ha anche caratteri differenti, che meritano una trattazione separata. Si tratta del “paradigma della forte incidenza”, secondo cui ove l'esercizio della funzione legislativa da parte dello Stato – anche in materie di sua competenza esclusiva – sia in grado di determinare una “forte incidenza” sulle funzioni regionali, si rende costituzionalmente necessario che gli atti sublegislativi di attuazione siano posti in essere mediante un procedimento che consenta di acquisire il contributo collaborativo delle Regioni, singolarmente considerate o tramite la Conferenza<sup>45</sup>. In queste circostanze, dunque, non è in dubbio la riconducibilità dell'intervento legislativo *de quo* ad una competenza statale. Tuttavia si prende atto che, in concreto, l'esercizio di tale competenza determina una significativa interferenza (...la “forte

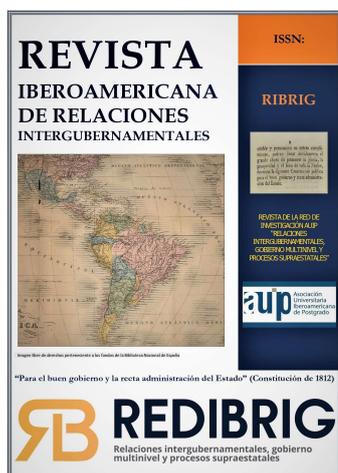
16

<sup>43</sup> ...anche se al riguardo si deve comunque riconoscere che, per la via appena richiamata il Giudice costituzionale giunge talvolta – come proprio nel caso della sent. n. 31 del 2024 – a individuare nell'intesa la modalità collaborativa adeguata.

<sup>44</sup> In tal senso, si vedano ad es., tra le tante, le sentt. nn. 33 del 2011, 278 del 2010, 339 del 2009, 88 del 2009, 219 del 2005, e 50 del 2005.

<sup>45</sup> L'esordio di questo paradigma è individuabile nella sent. n. 88 del 2003, concernente la fissazione, da parte dello Stato, dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito sanitario. Si vedano inoltre, tra le altre, le sentt. nn. 232 del 2009, 134 del 2006, 250 e 251 del 2009, 8 del 2011, 297 del 2012 e 88 del 2014.





incidencia”) sull’esercizio di competenze legislative o amministrative regionali. Ed in ragione di tale circostanze si ritiene necessario il coinvolgimento delle autonomie regionali almeno nella fase di attuazione delle scelte legislative, in via amministrativa o regolamentare<sup>46</sup>.

### 3.3.3. Il sistema delle Conferenze e la funzione legislativa

Come è noto, in questi anni la giurisprudenza costituzionale, nell’attesa della auspicata «trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi», ha provveduto ad irrobustire il ruolo e lo statuto costituzionale del sistema delle Conferenze, al punto da farne ormai un riferimento giuridicamente imprescindibile per procedimenti normativi e amministrativi statali<sup>47</sup>.

È bene però ricordare come fino al 2016 la giurisprudenza costituzionale – pur così attenta, come si è visto, alle ragioni della collaborazione – avesse sempre rigorosamente escluso che obblighi collaborativi fondati in Costituzione potessero essere rinvenuti anche con riferimento alla normazione primaria, ritenendola una dimensione inattuabile a diritto costituzionale vigente. I “paradigmi collaborativi” elaborati dai giudici di Palazzo della Consulta erano stati infatti declinati sino ad allora solo in relazione all’attività amministrativa o, al più, alla normazione regolamentare, mentre una catena ininterrotta di decisioni, a partire dal 2001<sup>48</sup> fino alle più recenti, datate 2016<sup>49</sup>, aveva escluso con toni perentori la possibilità che il principio di leale collaborazione potesse dispiegare i propri effetti sino al punto di incidere sulle procedure legislative. Al massimo i Giudici di Palazzo della Consulta si erano spinti ad evidenziare come, «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari (...) il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di

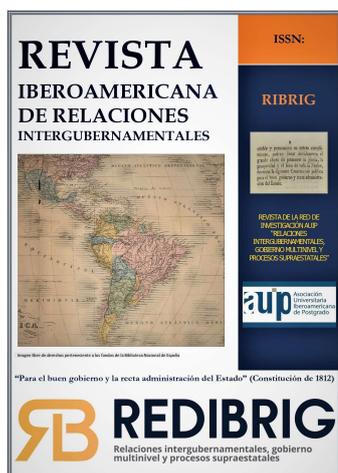
17

<sup>46</sup> Negli ultimi anni il tema della leale collaborazione è stato oggetto di una interessante rivisitazione nella sent. n. 61 del 2018, che per il complessivo argomentare pare ascrivibile al paradigma della “forte incidenza”. Su questa decisione, e su altre che al riguardo sono intervenute, si veda L. Antonini, M. Bergo, *Il principio di leale collaborazione e la remutata delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2018. Più di recente si veda inoltre la sent. n. 246 del 2019, in tema di protezione civile, che si riferisce sia al paradigma della “sussidiarietà legislativa” che a quello della “forte incidenza”.

<sup>47</sup> Qui non è il caso di indulgere nell’elencazione dei numerosissimi precedenti che – tramite sentenze di incostituzionalità additive o sostitutive – hanno dotato le Conferenze di un pacchetto di funzioni davvero cospicuo, e concernente sia l’attività amministrativa che quella normativa secondaria.

<sup>48</sup> Cfr., ad es., la sent. n. 437 del 2001.

<sup>49</sup> Cfr. le sentt. nn. 43 e 65 del 2016.



taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze» (sent. n. 401 del 2007). Come si vede, in questo caso il riconoscimento sistemico del ruolo delle Conferenze giunge sino a proiettare la sua ombra sul procedimento di formazione di atti legislativi. Da qui, tuttavia, a ritenere che ciò che è possibile – e magari anche *auspicabile* – sia anche costituzionalmente necessario, ne corre.

Lo scenario cambia con la sent. n. 251 del 2016 della Corte costituzionale, concernente la complessiva riforma dell'amministrazione pubblica predisposta dalla legge 124 del 2015. I principi di diritto affermati in questa decisione a prima vista sembrano infatti candidarsi a incidere sensibilmente sul ruolo costituzionale del sistema delle Conferenze, almeno rispetto a come lo si era inteso fino a quel momento<sup>50</sup>.

La pronuncia è ben nota, e ha suscitato un numero alluvionale di commenti. Può dunque essere sufficiente richiamarne i contenuti solo tramite un cenno. La Corte riconosce che le norme di delega oggetto di censura rappresentano un caso chiaro di *intreccio* tra competenze legislative statali e regionali, senza che sia possibile individuare il titolare della competenza prevalente. In tale circostanza si «*apre la strada al principio di leale collaborazione*», in «*ossequio*» al quale «*il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze*».

18

Al riguardo se per il Giudice costituzionale è senza dubbio corretta – ma dopo il percorso più sopra sommariamente richiamato non poteva che essere così – la individuazione del sistema delle Conferenze quale punto di riferimento per la interlocuzione governativa, ritiene tuttavia costituzionalmente obbligato il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni tramite un'intesa, anziché – secondo quanto prevedevano invece le disposizioni di delega – della Conferenza unificata mediante lo strumento del parere: sono infatti in gioco esclusivamente competenze (legislative) regionali, e il coinvolgimento deve dunque riguardare queste ultime nella misura più intensa possibile. La necessità di un'intesa, ad ogni modo, non equivale a consegnare alla Conferenza un "potere di blocco" nei confronti della decisione statale. Per la Corte, infatti, «*le procedure di consultazione devono prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione*». Se resta esclusa la «*drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di*

<sup>50</sup> In questo senso, ad es., G. D'Amico, *La sentenza sulla legge Madia: una decisione forse troppo innovatrice*, in *Questione Giustizia*, n. 3/2016; Rivosecchi G., *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa*, in *Quad. cost.*, 2017, 125 ss.

una sola delle parti», ciò non comporta affatto, tuttavia, «che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie cooperative abbiano esito negativo».

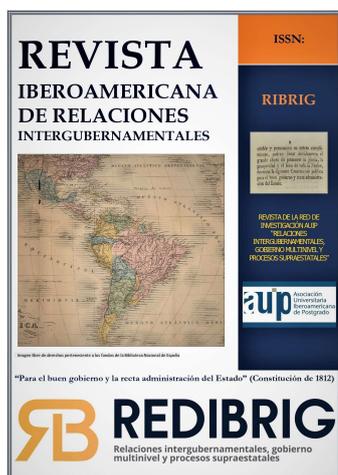
Come si vede, almeno apparentemente siamo ad un punto di svolta. Il Giudice costituzionale – forse stanco di aspettare la tanto invocata attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 – ha rotto gli indugi: con un evidente *revirement* rispetto alla propria giurisprudenza<sup>51</sup>, ha ritenuto di proiettare le pretese costituzionali del principio di leale collaborazione anche sul versante dell'attività normativa primaria, giungendo così al cuore dell'indirizzo politico centrale. E lo strumento per raggiungere questo obiettivo non poteva che essere la Conferenza Stato-Regioni.

L'ascesa all'empireo legislativo del “paradigma dell'intreccio”, a prima vista, parrebbe determinare una svolta “filoregionalista” nei percorsi della giurisprudenza costituzionale, dopo molti anni di orientamento evidentemente centralista. Ed è questo, in effetti, il modo di intendere la decisione che emerge in alcuni dei commenti “a prima lettura” apparsi nelle riviste scientifiche<sup>52</sup>.

Vista da questa angolazione, la sent. n. 251 del 2016 parrebbe aver colmato la lacuna di cui andiamo discorrendo. Grazie alla pronuncia della Corte, oggi, il sistema delle Conferenze sembrerebbe costituzionalmente dotato degli strumenti necessari per interloquire con autorevolezza nelle sedi proprie della elaborazione dell'indirizzo politico statale. Autorevolezza, peraltro, che non potrebbe mai trasformarsi in un potere di veto, poiché le affermazioni sopra richiamate escludono che la necessità dell'interlocuzione con le Conferenze equivalga a doverne senz'altro ottenere il consenso. Parrebbe quasi che – prevedendo l'esito del referendum costituzionale che si sarebbe svolto qualche giorno dopo – i giudici di Palazzo della Consulta abbiano provveduto loro stessi a realizzare quella “trasformazione dei procedimenti legislativi” tante volte invocata.

<sup>51</sup> Evidenziano con chiarezza l'*overruling* della Corte, ad es., Marshall J. (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 705 ss., D'Amico G., *La sentenza sulla legge Madia*; cit.; Rivosecchi G., *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa*, cit., 125 ss. Non manca, tuttavia, chi ha ritenuto di valorizzare alcune linee di continuità con la giurisprudenza pregressa. Così, ad es., Poggi A., Boggero G., *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali*, in *Federalismi.it*, n. 25/2016, 3 ss.

<sup>52</sup> Cfr. soprattutto Marshall J. (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit., 705 ss.



Quella accennata è però una impressione fallace. La soluzione del nostro problema è ancora di là da venire.

Per illustrare il punto è utile prendere le mosse dal dibattito che si è sviluppato sulla sent. n. 251, con particolare riguardo al livello di generalità al quale andava inteso il principio di diritto nella medesima affermata. Secondo una prima lettura, di taglio più minimalista, lo stesso andava circoscritto alla sola delegazione legislativa: l'estensione del "paradigma dell'intreccio", e la connessa necessità di acquisire gli apporti collaborativi del sistema regionale non riguarderebbe dunque la legge formale ed il decreto legge<sup>53</sup>. Una seconda lettura invece valutava la possibilità di intendere tale principio come esteso in generale a tutta la normazione primaria. La seconda possibilità avrebbe avuto ovviamente una portata ben più dirompente della prima, tale da condurre addirittura – secondo uno dei primi commentatori della sentenza – ad una modifica della "forma di Stato", tale per cui una parte consistente dell'attività legislativa del centro andrebbe "negoziata" con le Regioni<sup>54</sup>. Certo non si trattava di una strada agevole: sarebbe stato infatti necessario immaginare canali di interlocuzione delle Camere con il sistema delle Conferenze non usuali<sup>55</sup> e – d'altra parte – probabilmente incompatibili in radice con l'urgenza del decreto legge.

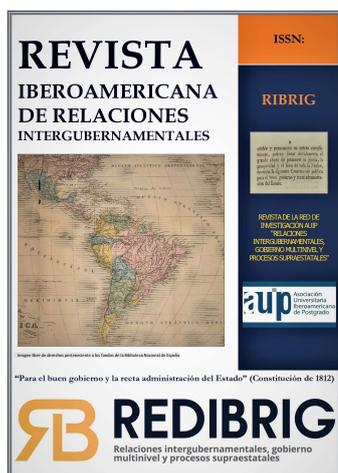
Come probabilmente era agevole prevedere, ad ogni modo, la giurisprudenza costituzionale ha battuto con decisione la prima delle due strade accennate. In tal senso è orientata già la sent. n. 192 del 2017. Ma è soprattutto la successiva sent. n. 237 del 2017 a pronunciarsi più diffusamente sul punto, evidenziando come l'esistenza di una disciplina complessiva dell'esercizio della funzione legislativa in Costituzione, salvo il rinvio ai regolamenti parlamentari, impedisca di ritenere costituzionalmente necessaria l'interlocuzione della Conferenza con le

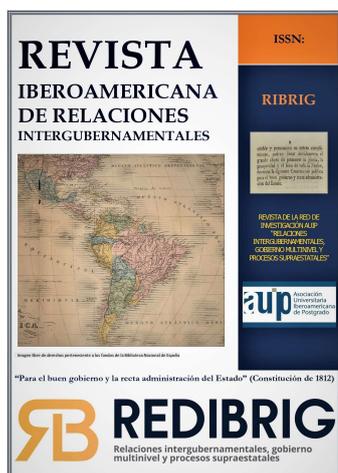
20

<sup>53</sup> In tal senso pare orientato, ad es., il parere n. 83 del 2017 del Consiglio di Stato, che si è pronunciato su un quesito del Governo circa gli adempimenti da porre in essere a valle dell'adozione della sent. n. 251 del 2016.

<sup>54</sup> Così Marshall J. (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, cit.; R. Bifulco, *L'onda lunga della sent. n. 251 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 3/2017, 5.

<sup>55</sup> Un precedente rilevante in tal senso potrebbe essere rintracciato nella previsione dell'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 281 del 1997, ai sensi del quale la Conferenza unificata veniva chiamata ad esprimere parere sul disegno di legge finanziaria e sul documento di programmazione economica e finanziaria. In tema è successivamente intervenuto l'art. 7 della legge n. 196 del 2009, che ha affidato l'interlocuzione sulla programmazione finanziarie e di bilancio al parere sul documento di economia e finanza (DEF) della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, a sua volta istituita dal d.lgs. n. 68 del 2011 «nell'ambito della Conferenza unificata» (art. 33). Si tratta, comunque, di interlocuzioni sempre mediate dal Governo.





Camere, in occasione dell'esercizio di tale funzione<sup>56</sup>. Probabilmente è persa una soluzione meno problematica, anche se evidentemente limita le "virtù" collaborative dello strumento in questione, escludendone la normazione parlamentare.

L'approdo della Corte, ad ogni modo, non può lasciare soddisfatti, perché rischia di determinare aporie di non poco momento nel sistema delle fonti. Si possono infatti aprire due scenari, nessuno dei quali però pare privo di problemi. Nel primo scenario la impossibilità di proiettare sulla legge formale (e sul decreto legge) il paradigma della leale collaborazione comporta la conseguenza secondo la quale i contenuti normativi accessibili al decreto legislativo solo in quanto frutto di procedure collaborative sono invece "interdetti" alla prima: con il singolare risultato di costruire in modo differente la competenza del decreto legislativo rispetto a quella della legge in senso formale, e per di più a svantaggio di quest'ultima<sup>57</sup>. Nel secondo scenario, al contrario, la legge potrebbe senz'altro accedere ai contenuti normativi in questione, senza alcun passaggio collaborativo, determinandosi in tal modo l'invasione delle competenze legislative regionali, poiché – in tesi – tali contenuti afferiscono pertengono almeno a queste ultime quanto alle competenze statali.

Come si vede, quella che appariva una promettente soluzione per un problema "storico" dell'ordinamento costituzionale italiano rischia di comportare più problemi di quanti ne risolva. Ed in effetti la giurisprudenza costituzionale successiva – pur avendo enfatizzato non poco il ruolo del sistema delle Conferenze nella collaborazione "a valle" della adozione delle norme legislative, soprattutto con riguardo agli interventi legati alla politica economica<sup>58</sup> – non pare avere insistito più di tanto sulla strada della sent. n. 251.

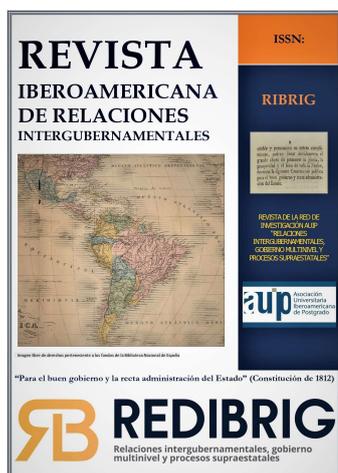
21

<sup>56</sup> Su tali decisioni cfr. F. Covino F., *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2018, 122 ss.

<sup>57</sup> Tale prospettiva è comprensibilmente definita "audace" da R. Bifulco, *L'onda lunga*, cit., 5: ma anche per l'Autore si tratta di un chiaro eufemismo...

<sup>58</sup> Cfr., ad es., le sentt. nn. 81 del 2018, 56 del 2019, 72 del 2019 e 74 del 2019. In tema cfr. M. Cecchetti, *L'evoluzione delle dinamiche nei rapporti tra Stato e autonomie regionali*, cit., 100-101.

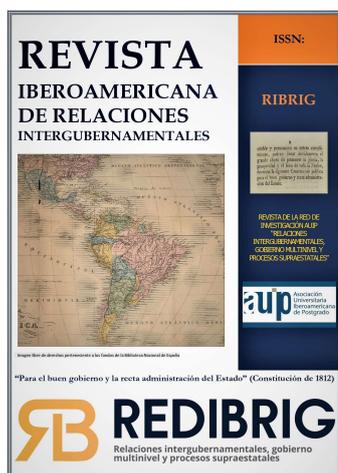
### 3.3.4. La valorizzazione della c.d. “Conferenza orizzontale” nella legislazione ordinaria e la sua recente istituzionalizzazione



Nelle pagine che precedono si è mostrato come nell’esperienza di questi anni non siano mancati tentativi, di vario genere e provenienza, volti a sanare in qualche modo la mancanza di una adeguata sede di raccordo tra istituzioni centrali e autonomie territoriali, conformemente a quegli obiettivi che, come si è visto, già tra la fine degli anni ’70 e l’inizio degli anni ’80 erano stati messi a fuoco. Solo che questi tentativi, per vari motivi, sono finiti in *cul-de-sac*: sono naufragati per effetto degli ostacoli che hanno incontrato, si sono arenati per i loro limiti intrinseci o comunque non hanno fornito soluzioni in grado di risolvere stabilmente i nodi più intricati del sistema italiano delle autonomie territoriali. Allo stesso modo deve dirsi per la lunga trama dei tentativi di riforma costituzionale, tra i quali merita di essere menzionato almeno quello fallito nel 2016, che, pur non contemplando la Conferenza Stato-Regioni (né la Conferenza delle Regioni), puntava a trasformare il Senato in “Camera delle autonomie”<sup>59</sup>.

Se tutti questi tentativi si sono mossi, per così dire, sul livello costituzionale – puntando ad attuarne, interpretarne o modificarne le previsioni – nel corso degli ultimi anni si è invece cercato di valorizzare i raccordi tra Stato e autonomie regionali *senza* incidere sulle disposizioni costituzionali, ma utilizzando lo strumento della legge ordinaria, statale o regionale. Si deve in questa sede dar conto, in particolare, della particolare attenzione che ha ricevuto sul piano legislativo non tanto (o comunque non solo) la Conferenza Stato-Regioni, su cui, come si è visto, legislazione e giurisprudenza costituzionale avevano fino ad ora puntato la propria attenzione, bensì soprattutto la c.d. “conferenza orizzontale”, ossia la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, come si è visto organo di raccordo tutto interno al sistema delle autonomie, nel quale queste ultime intervengono, su un piano di parità, al fine di coordinare le proprie posizioni, e assumere una posizione comune nei confronti dello Stato. Questa attenzione si è concretizzata, innanzi tutto, in numerose disposizioni legislative statali che hanno valorizzato il ruolo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nell’ambito dei procedimenti decisionali centrali. Disposizioni di tal genere, in effetti, non mancavano neanche negli anni precedenti. È sufficiente fare riferimento, a mero titolo esemplificativo, a quelle previsioni che attribuiscono alla Conferenza “orizzontale” un ruolo nei procedimenti di nomina di livello

<sup>59</sup> Sulla reale idoneità del Senato prefigurato da quella riforma a svolgere efficacemente i compiti ai quali sarebbe stato teoricamente chiamato, peraltro, era possibile sollevare non pochi dubbi: si consenta, sul punto, un rinvio a S. Pajno, *Il Senato delle autonomie territoriali. Come poteva essere, come sarà e come potrebbe essere la nuova Camera Alta della Repubblica italiana*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2016, 85 ss.



statale<sup>60</sup>, o che comunque individuano in rappresentanti della stessa membri necessari di organismi amministrativi del medesimo livello<sup>61</sup>. Non mancano, peraltro, casi in cui la legge rinvia direttamente a intese tra amministrazioni statali e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome<sup>62</sup>. Da menzionare per la loro importanza sono infine quelle disposizioni che assegnano alla Conferenza importanti compiti nella definizione di aspetti significativi dell'autonomia finanziaria<sup>63</sup> o della partecipazione all'Unione europea<sup>64</sup>.

Sebbene non si tratti di un fenomeno nuovo, tuttavia, si deve evidenziare come la valorizzazione nella legislazione statale del ruolo della Conferenza "orizzontale" abbia beneficiato di un incremento particolarmente significativo nel corso degli ultimi anni, sia da un punto di vista quantitativo che da un punto di vista qualitativo. Quanto al primo, è sufficiente scorrere una banca dati normativa per rendersi conto della crescita, in tempi recenti, di disposizioni similari a quelle più sopra evocate. Con riferimento all'aspetto qualitativo si deve invece fare menzione del ruolo riconosciuto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome con riguardo alla gestione delle due più importanti vicende degli ultimi anni, ossia la pandemia da Covid-19 e dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) definito in attuazione del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio. Quanto alla prima meritano di essere menzionati l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 6 del 2020, e l'art. 2, comma 1, del d.l. n. 19 del 2020, che prevedevano che l'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri volti a contenere la pandemia fossero adottati sentito il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (o il Presidente del singolo ente territoriale che fosse specificamente interessato)<sup>65</sup>; si trattava di una forma di collaborazione certo minimale, ma probabilmente del tutto adeguata alla estrema urgenza con la quale tali provvedimenti

<sup>60</sup> Cfr. ad es.: art. 2, comma 109, del d.l. n. 262 del 2006; art. 58, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2009.

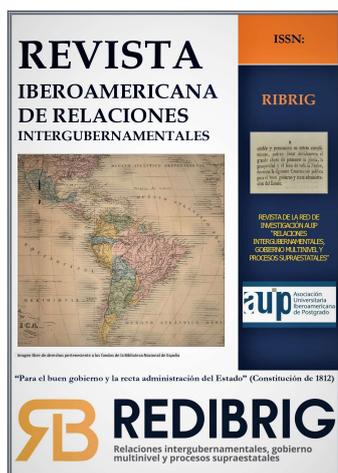
<sup>61</sup> Cfr. ad es.: art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008; art. 21 della legge n. 196 del 2009; art. 14 del d.l. n. 98 del 2011.

<sup>62</sup> Cfr., ad es., l'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2009.

<sup>63</sup> Cfr. l'art. 22, commi 1 e 1-quater, della legge n. 42 del 2009, nonché gli artt. 13, 27, 34 e 35 del d.lgs. n. 68 del 2011.

<sup>64</sup> Cfr. gli artt. 2, 13, 16, 23, 24, 27 e 29 della legge n. 234 del 2012.

<sup>65</sup> Si vedano anche il d.l. n. 33 del 2020, art. 1, comma 14; il d.l. n. 83 del 2010, art. 1, comma 5. Sul punto cfr. l'Audizione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome da parte della Commissione parlamentare delle questioni regionali in data 16 giugno 2020.



dovevano solitamente essere adottati<sup>66</sup>. Non deve peraltro essere tralasciata l'intensa attività che la Conferenza ha svolto con riguardo a molteplici e sfaccettati aspetti della gestione della pandemia, concretizzatasi in atti dalla varia denominazione e carattere giuridico, quali proposte, ordini del giorno, protocolli di intesa e linee guida, talvolta trasfusi in atti statali<sup>67</sup>.

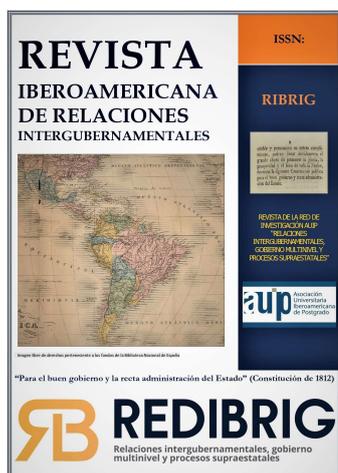
Con riferimento all'attuazione del PNRR non si può invece tacere del coinvolgimento del Presidente della Conferenza "orizzontale" nella c.d. "governance" del Piano, ed in particolare con particolare riferimento ai lavori della "Cabina di Regia", alle sedute del Comitato interministeriale per la transizione ecologica e del Comitato interministeriale per la transizione digitale, e alle forme di raccordo con la "Segreteria tecnica" (artt. 2 e 4 del d.l. n. 77 del 2021), anche se è lecito dubitare della effettiva incisività di tali coinvolgimenti rispetto all'effettivo governo delle numerosissime decisioni concernenti la gestione dei singoli progetti inclusi nel PNRR, posto che le amministrazioni "titolari degli interventi" sono sempre comunque amministrazioni statali<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> In tema, con toni per vero non privi di criticità, cfr. E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, 501 ss., nonché L. Castelli, *Il sistema delle Conferenze*, cit. 126 ss.

Come è stato rilevato in dottrina, la gestione della pandemia si è successivamente orientata verso un modello meno centralizzato, che ha consentito il dispiegarsi del protagonismo dei singoli presidenti di Regione (così G. Scaccia, *I rapporti fra Stato e autonomie territoriali alla prova dell'emergenza Covid-19*, in A. Pajno, L. Violante (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale. Vol. I. Problemi di governo*, Bologna, 2021, 247 ss., part. 254-255.

<sup>67</sup> Si veda, a tale ultimo riguardo, il d.P.C.M. 17 maggio 2020, che recepisce, nell'Allegato 17, le *Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 16 maggio 2020*. Un quadro di sintesi dell'attività della Conferenza con riferimento alla gestione della pandemia da covid-19 è reperibile nel dossier "Il ruolo della Conferenza negli anni della pandemia e l'alleanza con il Governo per superare l'emergenza", a cura della stessa Conferenza, reperibile all'indirizzo internet <http://www.regioni.it/news/dossier/>. Cfr., sul punto, G. Scaccia, *I rapporti fra Stato e autonomie territoriali alla prova dell'emergenza Covid-19*, cit., 254.

<sup>68</sup> Sul punto sia consentito rinviare a S. Pajno, *L'Autonomia regionale e la gestione del PNRR: quali strumenti e tecniche di coordinamento tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari* n. 26, Torino, 2023, 293 ss. Cfr. anche M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *RivistaAIC*, n. 3/2022, 281 ss.; L. Castelli, *Il sistema delle Conferenze*, cit., 142 ss.; E. Cavasino, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e*



Merita peraltro di essere segnalato come la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dopo il suo esordio quale organismo di raccordo meramente politico, e la sua formalizzazione tramite strumenti privatistici, sia stata oggetto di una istituzionalizzazione tramite lo strumento delle intese tra Regioni disciplinato dall'art. 117, ottavo comma, Cost. Come è noto, tale disposizione prevede che le Regioni tra loro possano stipulare intese, destinate ad essere oggetto di successiva ratifica con legge regionale, al fine di realizzare «*il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni*». Ebbene, in data 6 dicembre 2022, a Monza, è stata stipulata un'intesa tra tutte le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, con la quale si istituisce formalmente la Conferenza, quale «*organismo comune*» tra e stesse «*deputato alla elaborazione e definizione degli accordi, delle intese, delle posizioni comuni e delle forme di coordinamento per il miglior esercizio delle funzioni, per la partecipazione in funzione di proposta e consultiva alla formazione delle leggi e delle altre normative statali ed europee nelle materie di interesse regionale*» (art. 1). L'intesa è stata successivamente ratificata con legge da tutte le Regioni e le Province autonome nel corso degli anni 2022 e 2023.

#### 4. Primi approdi

In questo quadro, alla stregua di quanto detto circa le sue origini e il suo consolidamento nell'esperienza repubblicana, le prospettive del c.d. sistema delle Conferenze possono essere molteplici. Occorre anzitutto distinguere due piani: da un lato, quello relativo al tentativo di raggiungere gli obiettivi già messi a fuoco dall'*Indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le regioni e gli enti locali* realizzata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel 1980, e, dall'altro lato, il miglioramento delle prestazioni delle Conferenze stesse dal punto di vista organizzativo e funzionale.

Si tratta di profili connessi tra loro, ma che meritano una trattazione separata perché è possibile ritenere di dover migliorare la funzionalità del sistema vigente senza però modificarne il senso complessivo, o perché lo si considera soddisfacente, o – ed è la prospettiva su cui si ragionerà nelle pagine che seguono – in ragione della consapevolezza della difficoltà che oggi è destinato ad incontrare qualunque progetto di riforma costituzionale. Se gli strumenti tramite i quali possono essere perseguiti i richiamati obiettivi divergono profondamente – a partire dalle fonti del diritto e dai moduli organizzativi prescelti – il secondo appare di più facile

*le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, 2022, 71 ss.

portata dal punto di vista di una razionalizzazione complessiva degli organi di raccordo.

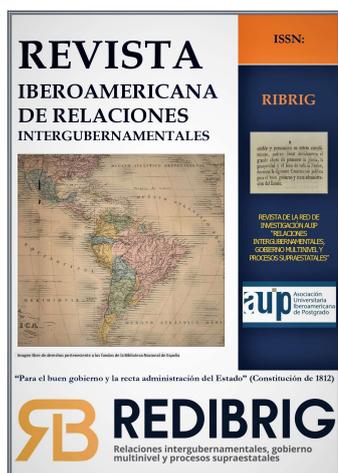
In secondo luogo, deve essere osservato che – come è stato ampiamente evidenziato nel corso dell'*Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"*, con specifico riferimento al testo di legge costituzionale approvato dalle Camere nella XVII legislatura (c.d. "riforma Renzi-Boschi")<sup>69</sup> – anche nell'ipotesi di trasformazione del Senato in "Camera delle autonomie" sarebbe opportuno mantenere in vita il sistema delle Conferenze. Allo stesso modo bisogna concludere – a più forte ragione – nel caso in cui si addivenga all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 in ordine all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali. Anche in considerazione di tali evenienze – per quanto oggi non certo probabili – sarà dunque opportuno discutere di quali strumenti potrebbero ritenersi capaci di migliorare le "prestazioni" del sistema delle Conferenze.

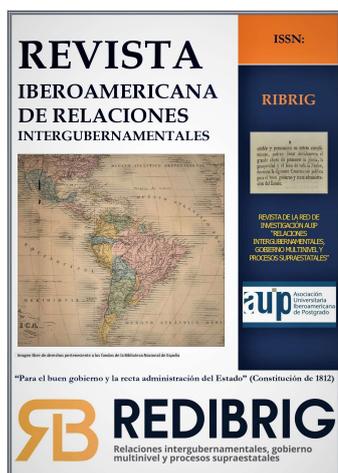
Quanto all'originario e principale obiettivo di individuare, richiamando le parole della citata *Indagine conoscitiva* del 1980, «la sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle grandi linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento», occorrerebbe valorizzare ulteriormente il sistema delle Conferenze quale strumento capace di concorrere ad assicurare l'effettiva saldatura tra l'indirizzo politico espresso al centro dal sistema delle autonomie e l'indirizzo politico che matura nel raccordo Presidente-Consiglio a livello regionale.

A tali fini sarebbe anzitutto necessario che le autonomie territoriali siano dotate della effettiva possibilità di incidere sulla elaborazione delle politiche del centro, con riguardo a un nucleo ristretto ma significativo di decisioni: è soltanto in questo modo che sarà possibile conquistare la "lealtà federale" degli enti sub-statali<sup>70</sup>. Questo obiettivo si potrebbe a sua volta perseguire seguendo diverse strade. Certo è che l'organo a cui si decida di affidare la funzione di "raccordo" tra le autonomie e l'indirizzo politico centrale deve essere in condizione di interloquire nell'ambito dell'esercizio della funzione legislativa con qualcosa di più di un "mero

<sup>69</sup> Cfr. il Documento approvato all'unanimità dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 13 ottobre 2016, Doc. XVII-bis, n. 7.

<sup>70</sup> Sul punto si veda, se si vuole, S. Pajno, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *Federalismi.it*, n. 4/2014, 16 ss., spec. 19 e 25.





parere”<sup>71</sup> poiché, per quanto oggi siano limitati gli spazi della legge regionale, almeno stando alla giurisprudenza costituzionale, le Regioni continuano ad aspirare a partecipare a scelte legislative<sup>72</sup>. Sembra in altre parole indispensabile almeno predisporre strumenti non dissimili da quelli previsti dal vigente art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 per la Commissione bicamerale per le questioni regionali nella sua versione “integrata” dai rappresentanti delle autonomie. In tali circostanze il prezzo da pagare può essere alto, poiché si rischia di inserire ostacoli significativi in un processo di formazione di un indirizzo politico che già oggi manifesta non pochi problemi. È pertanto necessario *dosare* con parsimonia l’estensione dei poteri che si ritiene di conferire alla istituzione incaricata di “portare al centro” il punto di vista delle autonomie. Si tratta dell’approccio che qualche anno or sono è stato efficacemente sintetizzato con la formula «*few powers, deep powers*»<sup>73</sup>: poteri che siano sufficientemente intensi da incidere in modo significativo sulla formazione dell’indirizzo politico centrale, ma non caratterizzati da una estensione tale da “bloccare” quest’ultimo a vasto raggio.

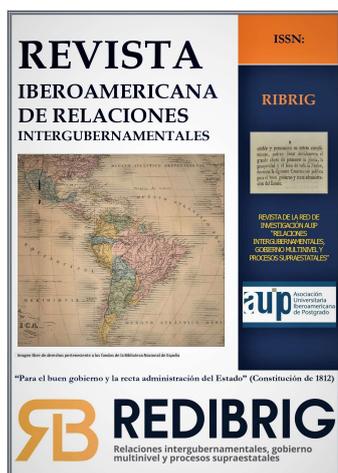
È stato a più riprese dimostrato come lo scarso rendimento della riforma del Titolo V del 2001 sia anzitutto riconducibile alla mancanza di sedi e istituti di cooperazione tra Stato e autonomie nella formazione delle leggi e nella realizzazione delle politiche pubbliche. Ciò a partire dalla mancata riforma della seconda Camera e, successivamente, dalla scelta di non procedere all’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che – come si è visto – avrebbe consentito di introdurre un significativo aggravamento procedurale ai fini dell’approvazione di disegni di legge in materie di potestà concorrente e di quelli relativi alla finanza territoriale in caso di parere contrario della Commissione stessa, superabile soltanto con un voto a maggioranza assoluta dei componenti dell’Assemblea.

Nonostante le interpretazioni prevalentemente svalutative avanzate in dottrina, quello richiamato avrebbe potuto rivelarsi istituto di cooperazione tra Stato e autonomie di non secondario momento, se

<sup>71</sup> In questa prospettiva, cfr. già P. Caretti, *Gli accordi tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle Conferenze»?*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, 1169 ss.

<sup>72</sup> Sul punto sia consentito il rinvio a S. Pajno, *Per un nuovo bicameralismo*, cit., 12., e a G. Rivosecchi, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale, in Autonomie territoriali riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, a cura di J.M. Castella Andreu, S. Pajno, G. Rivosecchi e G. Verde, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 286.

<sup>73</sup> G. Doria, *The Paradox of Federal Bicameralism*, in [www.eurac.edu/edap](http://www.eurac.edu/edap), 2006.



soltanto si pensa, ad esempio, che l'ultimo tentativo di riformare il bicameralismo (c.d. "riforma Renzi-Boschi") per l'esame dei disegni di legge in materia di finanza regionale e locale non prevedeva il procedimento legislativo paritario tra i due rami del Parlamento, bensì quello a netta prevalenza Camera, con ciò consentendone l'approvazione a maggioranza semplice senza la pronuncia del Senato.

Sin da queste note introduttive, si affaccia prepotentemente la questione centrale del diritto costituzionale italiano delle autonomie territoriali: la perdurante vigenza di un sistema bicamerale connotato dalla perfetta parità nella composizione e nelle funzioni dei due rami, in cui la seconda Camera, alla stessa stregua della prima, è completamente assorbita dalla logica della rappresentanza politica, con ciò precludendo l'emersione in Parlamento della rappresentanza territoriale<sup>74</sup>.

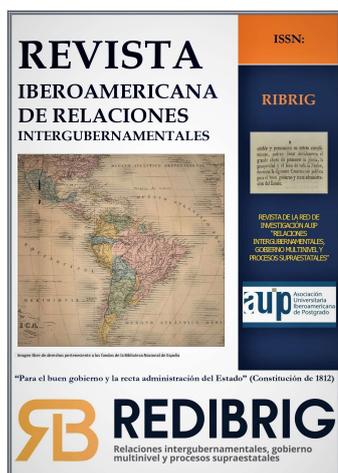
In questo contesto, il sistema delle Conferenze ha assunto un ruolo sempre più incisivo sino ad essere espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale come «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione»<sup>75</sup> perché chiamato a svolgere un ruolo particolarmente significativo ai fini dell'attuazione della legislazione sia sul piano regolamentare sia su quello amministrativo.

Nondimeno, le Conferenze non consentono di realizzare il principio collaborativo nel procedimento legislativo, perché prive di uno specifico fondamento costituzionale. Di qui muove l'elaborazione della *dottrina della leale collaborazione* da parte della giurisprudenza costituzionale, sulla quale ci si è soffermati al par. 3.2.2., mediante la costruzione in via pretoria di paradigmi cooperativistici incentrati sul ruolo delle Conferenze: paradigmi tramite i quali sono state affermate pregnanti istanze di concertazione che si traducono in una vasta gamma di istituti che la legge statale deve contenere per superare il vaglio di legittimità costituzionale. In effetti, soprattutto nella fase successiva alla riforma del Titolo V del 2001, il sistema delle Conferenze e gli istituti collaborativi (pareri, intese, accordi) che grazie ad esse si esplicano sono divenuti il principale strumento per compensare la mancata partecipazione delle Regioni nella formazione della legge con il coinvolgimento degli enti sub-statali nell'attuazione degli atti normativi e nella realizzazione delle politiche pubbliche<sup>76</sup>. Non è certo un caso che la piena legittimazione del

<sup>74</sup> Già in riferimento all'originario Titolo V, lamenta la mancanza di adeguate sedi di raccordo tra Stato e Regioni L. Paladin, *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, 1979, 109.

<sup>75</sup> Sent. C. cost. n. 31 del 2006, punto n. 4.2 del "Considerato in diritto".

<sup>76</sup> In questa prospettiva, cfr. R. Bin, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del Giudice costituzionale*, in S. Mangiameli (a



sistema delle Conferenze sia stata conseguita nella perdurante assenza di una seconda Camera idonea ad assicurare la rappresentanza territoriale e la trasformazione dei procedimenti legislativi, anche soltanto nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>77</sup>.

Svolte tali premesse, è possibile provare a scendere un po' più nel dettaglio delle soluzioni ipotizzabili. In particolare, nelle pagine che seguono si prenderanno in esame: a) l'ipotesi della "grande riforma" del bicameralismo, con la costituzione di una camera di rappresentanza delle autonomie territoriali; b) l'ipotesi della costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze; c) l'ipotesi dell'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, e della integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie; d) l'ipotesi della riforma del sistema delle Conferenze tramite legge ordinaria. Nell'analisi di ciascuna di tali soluzioni si proverà a trarre le conseguenze delle conclusioni appena raggiunte, al fine di capire se, e a quali condizioni, ciascuna di esse possa rappresentare, se non una via d'uscita per lo stallo del regionalismo italiano, quantomeno un aiuto in tal senso.

### 5. Le Conferenze nella prospettiva della riforma del bicameralismo paritario

Per quanto appaia oggi decisamente lontana dal punto di vista politico, non si può fare a meno di prospettare l'ipotesi di una riforma costituzionale, trattandosi della variabile che potrebbe maggiormente incidere sul sistema dei raccordi tra centro e periferia. È questa la prospettiva capace di assicurare la partecipazione delle istituzioni regionali alla funzione legislativa statale, così spostando "a monte" la cooperazione tra Stato e Regioni, onde evitare che la legislazione statale sia prodotta in maniera eteronoma rispetto alle autentiche esigenze dei territori.

Da questo punto di vista, le soluzioni possono essere molteplici: si va dalla trasformazione del Senato in Camera delle Regioni alla costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze. Quel che rileva, però, è che siano conseguiti gli obiettivi che, sin dalle sue origini, si riproponeva

cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, 2014, 22 ss.

<sup>77</sup> Come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale in tema di "sussidiarietà legislativa"; su cui ci si è soffermati al par. 3.2.2: cfr. sent. n. 6 del 2004, punto n. 7 del "Considerato in diritto", ove la Corte richiama la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»; negli stessi termini, cfr. sentt. n. 278 del 2010, punto n. 12 del "Considerato in diritto"; n. 7 del 2016, punto n. 2 del "Considerato in diritto".

l'istituzione degli organismi di raccordo. Ciò contribuisce a ridefinire non poco le possibilità che astrattamente si prospettano.

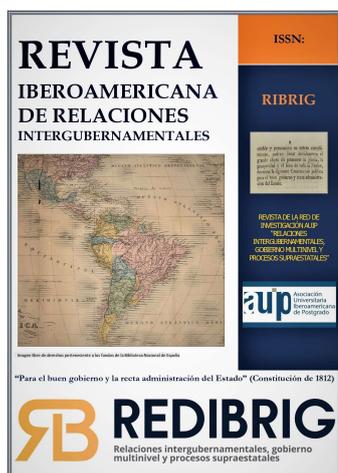
Al riguardo, è comunque necessario distinguere l'opzione in favore della riforma del Senato da quella relativa alla costituzionalizzazione delle Conferenze.

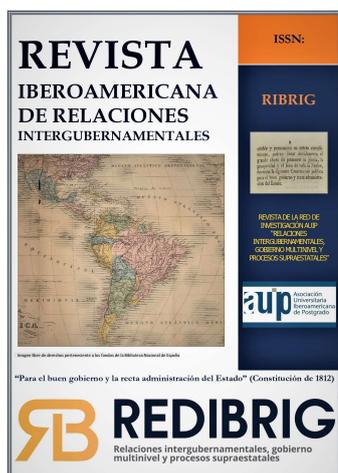
La prima soluzione sembra ancora centrale. Come è stato efficacemente osservato, «se non si accolgono [...] alcune misure che servono a contemperare il principio di cooperazione con gli altri principi che sono propri di un sistema federale», identificati nella riforma della seconda Camera e nella partecipazione degli enti sub-statali al procedimento legislativo, «la stessa collaborazione finisce con diventare [...] un semplice mezzo di centralizzazione dei poteri in capo allo Stato»<sup>78</sup>.

Guardando alla riforma della seconda Camera, sulla base delle considerazioni sopra espressa, sarebbe necessario scegliere strumenti in grado di “saldare” le posizioni dei senatori espresse nell’ambito di ciascuna Regione con l’indirizzo politico che emerge dalle istituzioni politiche di quest’ultima. In questa prospettiva, sarebbe quindi preferibile prevedere meccanismi di designazione indiretta alla quale accompagnare il voto di delegazione al fine di introdurre correttivi capaci di indurre i membri della seconda Camera ad agire nell’esclusivo interesse dei territori. Il principale strumento che l’esperienza comparata suggerisce è quello delle “istruzioni vincolanti” espresse nei confronti dei senatori da parte delle istituzioni politiche regionali. A tale ipotesi si potrebbe poi affiancare quella della votazione a maggioranza all’interno di ciascuna delegazione regionale, cui seguirebbe l’obbligo di esprimere unitariamente tutti i voti di quest’ultima.

Se invece si preferisse l’elezione diretta, come accennato sarebbe indispensabile un solido raccordo con la Conferenza delle Regioni. Perché la “Camera territoriale” raggiunga efficacemente le sue funzioni è infatti assolutamente necessario che il sistema delle autonomie “parli con una voce sola”: gli interessi territoriali devono essere rappresentati in modo tale da non creare dissonanze, pena la perdita di credibilità e di autorevolezza delle sedi in cui tali interessi si manifestano. Come si è visto più sopra, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha già conquistato – e non da ora – la propria autorevolezza. In questo contesto, se la “Camera territoriale” prendesse strade diverse da quelle della Conferenza “orizzontale”, non è difficile prevedere che a perdere in credibilità sarebbe la prima piuttosto che la seconda. Sin dagli anni Ottanta del secolo scorso il sistema delle Conferenze costituisce l’unico

<sup>78</sup> S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2007, 103 ss., ora Id., in *Le Istituzioni del Federalismo. Quaderni*, n. 2/2010, 259 s.





modulo esistente idoneo a soddisfare parte delle esigenze cooperative, avendo garantito l'effettiva rappresentanza dei territori e contribuito ad attenuare la carenza di sedi collaborative nell'esercizio sia delle funzioni normative, sia di quelle amministrative. Grazie al sistema delle Conferenze si sono sviluppate pregnanti procedure di concertazione, in origine soprattutto in senso verticale, vale a dire tra Stato e autonomie territoriali, perché nel nostro ordinamento, contrariamente a quanto accaduto in altri Stati composti, laddove più marcata è la competizione tra gli enti territoriali, l'esigenza di contemperare gli interessi e creare organismi di compensazione è costantemente passata dal centro<sup>79</sup>. Sicché e gli organismi di raccordo in senso orizzontale – e soprattutto la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome intervenuti successivamente rispetto ad altri ordinamenti – sono stati spesso utilizzati per assicurare il potenziamento dei raccordi verticali<sup>80</sup>. In altre parole, il riposizionamento degli interessi regionali nella Conferenza dei Presidenti delle regioni è infatti intervenuto principalmente in funzione di coordinamento e di rafforzamento delle Regioni nelle Conferenze intergovernative (Stato-Regioni e Unificata)<sup>81</sup>. In questo quadro di riferimento, occorre chiedersi quale potrebbe essere la sorte del sistema delle Conferenze in caso di riforma del bicameralismo paritario.

La prospettiva comparatistica, che in questa sede può essere soltanto accennata, sembra univocamente indicare che il sistema delle Conferenze si è sviluppato negli Stati composti a prescindere dal tipo di seconda Camera prescelto, assumendo, in ogni caso, un ruolo particolarmente incisivo<sup>82</sup>. Pertanto, in linea di principio, non sussiste alcuna correlazione diretta tra sistemi bicamerali caratterizzati da una Camera delle Regioni, da un lato, e il sistema delle Conferenze, dall'altro, sicché nulla osterebbe

<sup>79</sup> Cfr. R. Bin e 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*, n. 6/2006, 935 ss.

<sup>80</sup> Al riguardo, cfr. R. Bifulco, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova, 1995, 257 ss.; L. Ferraro, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2007, 709 s.

<sup>81</sup> Cfr. L. Ferraro, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni*, cit., 710.

<sup>82</sup> Cfr., ad esempio, R.L. Watts, *Comparing Federal Systems*, Third Edition, McGill-Queen's University Press, 2008, 117 ss.; T.O. Hueglin and A. Fenna, *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Second Edition, University of Toronto Press, 2015, 238 ss.

a perpetuare il sistema delle Conferenze ai fini di una più compiuta realizzazione del principio cooperativo<sup>83</sup>.

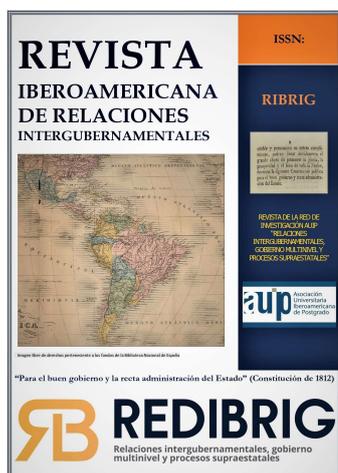
In caso di riforma della seconda Camera, si tratterebbe quindi di immaginare una diversa configurazione del sistema delle Conferenze coerente con i rinnovati profili organizzativi e funzionali del Senato a cui sarebbe in prima battuta affidata la delicata funzione di composizione e integrazione del disegno autonomistico tipica dei sistemi policentrici. In questo contesto, quello che è stato efficacemente definito come «il rapporto tra *cooperazione interistituzionale extraparlamentare* (Conferenze) e *cooperazione interistituzionale intraparlamentare* (Senato)»<sup>84</sup> dovrebbe essere ricostruito e coerentemente disciplinato alla stregua delle funzioni progressivamente assunte dalle Conferenze nel sistema. Come si è visto dall'analisi retrospettiva condotta nelle pagine precedenti, le Conferenze svolgono da tempo attività funzionalmente e qualitativamente differenziate: esse si sono infatti sviluppate sia sul piano della consultazione sulla funzione legislativa e sull'esercizio dei poteri normativi del Governo, sia sul piano delle funzioni amministrative, con una cospicua varietà di atti da esse adottati.

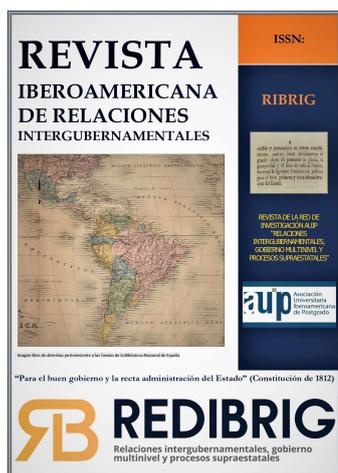
Nella prospettiva di una riforma costituzionale del bicameralismo paritario, si tratta di capire come procedere al necessario riordino delle Conferenze al fine di armonizzarle con la rinnovata configurazione della seconda Camera. Al riguardo, un punto sembra dirimente. Se, infatti, l'organizzazione e il funzionamento del Senato consentissero l'effettiva emersione della rappresentanza territoriale, garantendo un'autentica ed efficace partecipazione delle autonomie territoriali all'esercizio della funzione legislativa statale, la sede principale di realizzazione del principio cooperativo tra Stato e Regioni dovrebbe trovare fondamento nella seconda Camera. D'altra parte, come si è detto, anche la giurisprudenza costituzionale che più ha valorizzato, agli stessi fini, il sistema delle Conferenze, ha posto a fondamento di taluni suoi filoni, con particolare riguardo all'"intesa forte" sull'esercizio delle funzioni in caso di c.d. "chiamata in sussidiarietà", la «*perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi*»<sup>85</sup>.

<sup>83</sup> Sul punto, cfr. S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo*, cit., 267 e 272 ss. (con particolare riguardo alla valorizzazione degli organi di raccordo "orizzontale" come «risposta alla chiamata in sussidiarietà»).

<sup>84</sup> Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Prime valutazioni sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle Conferenze*, Doc. 16/38/CR05b/C1, 24 marzo 2016, 5.

<sup>85</sup> Cfr. sentt. n. 6 del 2004, punto n. 7 del "Considerato in diritto"; n. 383 del 2005, punti n. 15 e n. 30 del "Considerato in diritto"; n. 278 del 2010, punto n. 12





Sempre ragionando in questa prospettiva, guardando al rapporto tra riforma della seconda Camera e riordino del sistema delle Conferenze, andrebbe valutata l'ipotesi di includere i Presidenti di Giunta regionale nel Senato. Ciò, anzitutto, per ridurre il contenzioso costituzionale: includendo, cioè, nella seconda Camera, i titolari del potere di indirizzo politico regionale e del potere di impugnare le leggi statali. Quanto più la funzione legislativa statale sarà, in questa ipotesi, effettivamente espressione di una collaborazione con una seconda Camera in grado di rappresentare anche gli indirizzi politici regionali, tanto più sarà favorita la cooperazione tra Stato e Regioni e si avvicinerà l'obiettivo di ridurre il contenzioso costituzionale mediante il coinvolgimento nella funzione legislativa statale di chi è legittimato a ricorrere in via principale davanti alla Corte costituzionale.

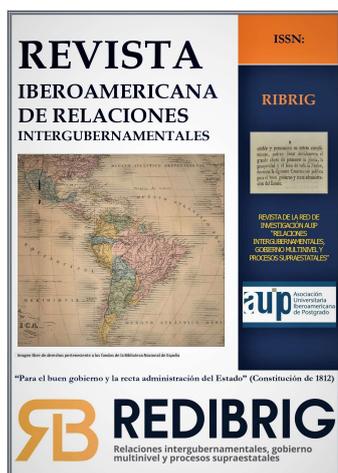
In alternativa, nel caso, cioè, in cui i Presidenti di Regione non fossero inclusi tra i membri dell'ipotetica seconda Camera, si potrebbero favorire forme di "collocazione" della Conferenza delle Regioni, quantomeno in funzione istruttoria, nel Senato, onde assicurare comunque forme di raccordo con i rappresentati degli Esecutivi regionali. Questa ipotesi potrebbe essere coltivata tramite il vero e proprio "inserimento" della Conferenza delle Regioni nella "Camera territoriale", anche se naturalmente i concreti meccanismi di funzionamento di tale "congegno" dovrebbero essere valutati con attenzione. A tali fini, ad esempio, si potrebbero introdurre sessioni di lavoro del rinnovato Senato e delle sue commissioni "integrati" da rappresentanti della Conferenza-

33

Quanto ai possibili criteri di riparto tra funzioni di raccordo rispettivamente affidate al Senato alle Conferenze intergovernative, si potrebbe ipotizzare una distinzione "per funzioni", attribuendo al primo in via esclusiva l'attività legislativa, e riservando invece alle seconde i raccordi inerenti all'esercizio delle funzioni amministrative e a quelle relative all'attuazione delle politiche pubbliche.

Quanto alle funzioni legislative, potrebbe ritenersi non più necessario l'intervento delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata "a monte" nel procedimento legislativo, ad esempio, sotto forma di pareri resi sui disegni di legge del Governo, perché l'effettiva rappresentanza dei territori dovrebbe essere assicurata dal Senato *nel* procedimento legislativo. D'altra parte, già per prassi larga parte di queste funzioni preliminari al procedimento legislativo sono svolte dalla Conferenza delle Regioni, sicché sarebbe semmai con quest'ultima che dovrebbe immaginarsi una procedura di raccordo con il Senato, in funzione istruttoria rispetto al procedimento legislativo.

del "Considerato in diritto"; n. 7 del 2016, punto n. 2 del "Considerato in diritto"; n. 251 del 2016, punto n. 3 del "Considerato in diritto".



Quanto invece all'amministrazione e all'attuazione delle politiche pubbliche, le funzioni di raccordo dovrebbero rimanere affidate alle Conferenze intergovernative, atteso che è proprio in questi ambiti che esse hanno dato prova di miglior rendimento e che in quelle sedi la concertazione tra Stato e Regioni si è sviluppata in relazione a molteplici atti di amministrazione sui quali non avrebbe pertanto senso far pronunciare la seconda Camera.

L'imprescindibile armonizzazione tra il ruolo della seconda Camera e il riordino degli organi di raccordo sembra poi richiedere che la cooperazione verticale sia affiancata dalla cooperazione orizzontale. È infatti in sede di Conferenza delle Regioni che si svolge larga parte della mediazione tra interessi statali e regionali nella ricerca di posizioni comuni del "fronte regionale", le quali si riflettono, successivamente, sulle decisioni delle Conferenze intergovernative. Non può dunque tacersi l'importanza che – anche nell'ipotesi della riforma della seconda camera – venga mantenuto, e anzi ulteriormente valorizzato, il ruolo della Conferenza "orizzontale".

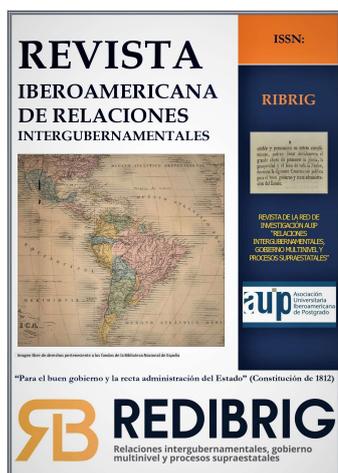
## 6. La costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze

La seconda opzione da tempo sul tappeto è quella della costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze, a cui potrebbe seguire la soppressione della seconda Camera, almeno secondo le proposte di chi propende per questa alternativa, ove si ritenga che il ruolo assunto dalle Conferenze abbia fatto venir meno l'esigenza di trasformazione del Senato<sup>86</sup>.

Allo stato attuale, infatti, la mancanza di un esplicito fondamento costituzionale priva il sistema di solidi punti di riferimento per la realizzazione del principio collaborativo. L'effettivo concorso delle Conferenze nell'elaborazione dell'indirizzo politico-strategico e nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative è per ora rimesso da un lato ai principi di diritto affermati dalla giurisprudenza costituzionale e, dall'altro lato, agli auto-vincoli posti dal legislatore statale mediante la scelta di sottoporre alle Conferenze gli atti di propria competenza<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> Cfr. R. Bin e I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 903 ss.; I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, spec. 345 ss.; P. Ciarlo, G. Pitruzzella, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *AIC-Osservatorio*, 2013.

<sup>87</sup> Significativamente, sul punto, sentt. C. cost. n. 263 del 1992, ove la Corte, sin dalle origini del sistema delle Conferenze, afferma il carattere facoltativo della



In questo contesto – conformemente all’approccio dei «*few powers, deep powers*», su cui più sopra ci si è soffermati<sup>88</sup> – sarebbe anzitutto necessario conferire alle Conferenze poteri di interlocuzione con il Parlamento nell’ambito dei procedimenti legislativi, magari senza consegnare ad esse poteri di veto assoluto, ma prevedendo, ad esempio, di obbligare alla approvazione con la maggioranza assoluta in caso di parere contrario della Conferenza stessa.

In secondo luogo, l’introduzione di incisivi aggravamenti procedurali di questo tipo dovrebbe essere limitata ad ambiti circoscritti, di particolare interesse per il sistema delle autonomie.

In terzo luogo, si potrebbe pensare a una riforma del sistema che vada nel senso della semplificazione dei diversi organi di raccordo “verticali”, mantenendo l’autonomia organizzativa e funzionale della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città, ma razionalizzando i procedimenti decisionali mediante l’articolazione dei suddetti organi in diverse Sezioni distinte per aree tematiche e/o per composizione in relazione agli affari di volta in volta trattati. L’interlocuzione potrebbe essere infatti limitata ai rappresentanti delle Regioni per i casi in cui l’oggetto sia l’esercizio della funzionale legislativa ed estesa, invece, agli enti locali in relazione alla programmazione, all’esercizio delle funzioni amministrative e al conferimento delle risorse finanziarie.

35

Non pochi sono stati i tentativi di costituzionalizzare il sistema delle Conferenze al fine di assicurarne il necessario coinvolgimento delle autonomie nelle procedure decisionali, sia pure con diversi effetti riconosciuti agli atti da esse adottati.

In questo senso andava, ad esempio, il progetto di revisione della parte seconda della Costituzione approvato nel 1997 dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura (c.d. Bicamerale D’Alema) che introduceva un’apposta Sezione II nel Titolo III dedicato al «Governo», titolata «La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, i Comuni, le Province e le Regioni», il cui unico art. 76 disponeva l’istituzione di una «Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, i Comuni, le Province e le Regioni [...] formata da ministri, sindaci e presidenti di Province e di Regioni», rivolta a promuovere «intese ai fini dell’esercizio delle rispettive funzioni di governo» e a svolgere «le altre funzioni previste dalla legge» che avrebbe dovuto essere «presieduta dal Primo ministro, da un ministro da questi delegato ovvero dal

convocazione della Conferenza Stato-Regioni da parte del Presidente del Consiglio, negando conseguentemente la vincolatività di quanto deliberato in quella sede in relazione ad ogni singolo atto.

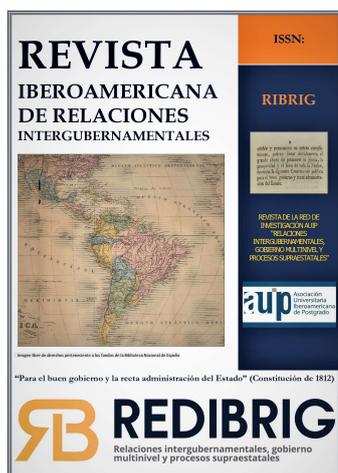
<sup>88</sup> Cfr. *supra*, par. 4.

vicepresidente, eletto tra i rappresentati dei Comuni, delle Province e delle Regioni».

Più scarna la disciplina contenuta nel disegno di legge costituzionale approvato in duplice deliberazione dalle Camere nella XIV legislatura dalla maggioranza di centro-destra, che si limitava ad affidare alla legge bicamerale l'istituzione della «Conferenza Stato-Regioni per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese», riservando al legislatore la scelta sull'istituzione di altre Conferenze tra Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni<sup>89</sup>. Il riferimento costituzionale alla sola Conferenza Stato-Regioni avrebbe quindi espresso una «preferenza obbligata» senza assicurare alcuna continuità al sistema delle Conferenze complessivamente inteso<sup>90</sup>, confinando così l'esplicitarsi degli istituti collaborativi al piano delle relazioni intergovernative tra Stato e Regioni.

Tentativi di questo tipo vanno valutati in relazione alle scelte realizzate dai progetti stessi in merito alla riforma della seconda Camera. Non a caso, con riguardo ai richiamati progetti, le critiche si appuntavano prevalentemente sulla composizione e sulle funzioni affidate a quest'ultima, ritenute inadeguate ad assicurare l'emersione della rappresentanza territoriale piuttosto che nei confronti della scelta di costituzionalizzare il sistema delle Conferenze<sup>91</sup>, a cui ben avrebbero potuto essere riservate ulteriori funzioni strategiche e amministrative nel disegno di integrazione delle diverse componenti della Repubblica<sup>92</sup>.

36

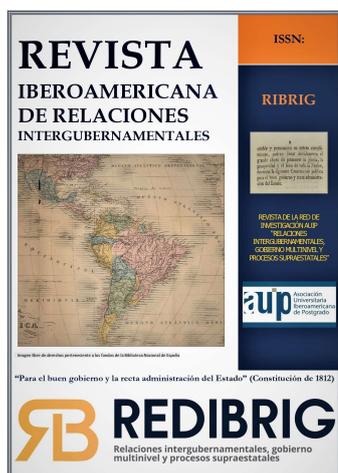


<sup>89</sup> Cfr. art. 118, terzo comma, Cost., come modificato dall'art. 40 del disegno di legge XIV legislatura, A.S. 2544-D.

<sup>90</sup> Così, C. Bassu, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale* (5 maggio 2005), in *Federalismi.it*, n. 5/2005, 4.

<sup>91</sup> Secondo M. Carli, R. Zaccaria, *La forma di Stato*, in P. Caretti (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, 1998, 16, ad esempio, nel progetto esitato dalla c.d. Bicamerale D'Alema avrebbe avuto «maggiore peso» la Conferenza Unificata rispetto al Senato «in sessione speciale», sicché la costituzionalizzazione delle Conferenze avrebbe potuto «giocare un ruolo molto più incisivo nella concreta tutela delle autonomie locali e nei rapporti con lo Stato centrale» rispetto a quello riservato alla seconda Camera dal progetto stesso.

<sup>92</sup> G. Pastori, *Il principio autonomistico*, in *Diritto pubblico*, n. 3/1997, 686, ad esempio, non valuta negativamente la costituzionalizzazione della «Conferenza unitaria Stato-Regioni-autonomie locali», prevista dal progetto approvato dalla c.d. Bicamerale D'Alema, quale «organo di confronto, di raccordo e di consultazione tra i diversi livelli di governo in sede amministrativa», fermo restando che essa non appare sufficiente a risolvere il «contrasto tra autonomia locale e autonomia regionale».



Quanto alle Conferenze era, semmai, la scelta di perpetuare una «sede di coordinamento centralizzata»<sup>93</sup> ad incontrare evidenti limiti rispetto agli obiettivi che i progetti in parola si riproponevano, poiché erano confermati moduli organizzativi largamente dipendenti dall'amministrazione centrale che, come si vedrà meglio appresso, sono ancora rimessi alle determinazioni della Presidenza del Consiglio.

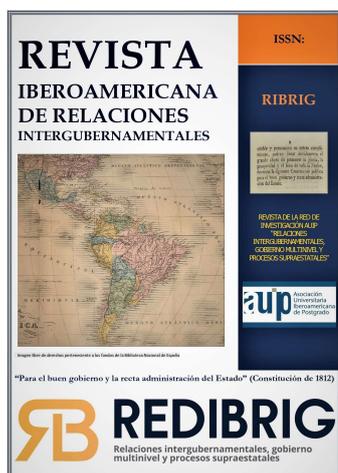
Non prevedeva, invece, la costituzionalizzazione delle Conferenze il testo di legge costituzionale approvato dalle Camere nella XVII legislatura (c.d. riforma Renzi-Boschi), con l'intento di individuare nella seconda Camera l'unica sede di raccordo sul piano delle relazioni istituzionali. Tale scelta costituiva un evidente limite del testo di legge costituzionale in parola, come efficacemente evidenziato nelle conclusioni della già citata *Indagine conoscitiva* della Commissione bicamerale per le questioni regionali nella XVII legislatura: in tale sede era infatti emersa in modo pressoché univoco l'opportunità di "mantenere in vita" il sistema delle Conferenze anche nella eventualità della entrata in vigore della riforma costituzionale.

Sul versante opposto, la scelta della costituzionalizzazione non dovrebbe limitarsi a introdurre labili riferimenti al ruolo delle Conferenze, peraltro ormai operanti da quasi quant'anni, bensì dotare le competenze di tali organi di un solido fondamento costituzionale, assicurando l'influenza delle autonomie nei processi decisionali e fornendo inequivoco parametro di giustiziabilità di pareri, intese e accordi davanti alla Corte costituzionale<sup>94</sup>.

Alla luce di queste considerazioni non convincono quindi i disegni di legge costituzionale A.S. n. 1825 (di iniziativa Parrini e Pinotti, PD) e A.C. n. 2244 (di iniziativa Ceccanti ed altri, PD), presentati nel corso della passata legislatura, e rivolti a combinare la costituzionalizzazione delle Conferenze con l'introduzione di una clausola di supremazia attivabile su proposta del Governo a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale. Si trattava infatti di proposte che si limitavano sostanzialmente a formalizzare un dato già oggi esistente: in dottrina si è infatti convincentemente rilevato che, ad oggi, non si potrebbe ritenere costituzionalmente legittimo un intervento legislativo che si limitasse a eliminare il sistema delle Conferenze senza sostituirlo

<sup>93</sup> G. Pastori, *Il principio autonomistico*, cit., 686.

<sup>94</sup> In questo senso, si vedano le osservazioni espresse sul disegno di legge costituzionale A.S. n. 1825 da Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Documento per l'audizione parlamentare avviata dalla I Commissione del Senato nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.S. 1825 cost., recante "Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel Titolo V della parte seconda della Costituzione"*, Doc. 20/223/CR5C/C1, 3 dicembre 2020, 5.



con analoghi meccanismi di collaborazione tra i livelli di governo<sup>95</sup>. Ebbene, i progetti in considerazione prevedevano sì la esplicita considerazione in Costituzione delle Conferenze, senza però dotarli di ruoli significativi, e soprattutto senza garantire che, per loro tramite, le autonomie territoriali fossero messe in grado di interloquire nella elaborazione dell'indirizzo politico centrale sulle materie di proprio interesse. Ciò che, come si è visto, rappresenta un passaggio necessario nella prospettiva di migliorare l'assetto complessivo dei rapporti tra centro e periferia e il rendimento della Repubblica delle autonomie<sup>96</sup>. A ciò si aggiunga che, come si è visto più sopra, alla mera "formalizzazione dell'esistente" i progetti in discussione giustapponevano la "riesumazione" della clausola dell'interesse nazionale. Anche a prescindere dalla pur decisiva circostanza che il legislatore statale già dispone di strumenti che consentono di intervenire in ambiti non riservati ad esso in via esclusiva (competenze trasversali e finalistiche; "chiamata in sussidiarietà"; esercizio dei poteri sostitutivi), l'idea di reintrodurre l'interesse nazionale quale limite generale all'esercizio delle competenze legislative regionali evocabile *ad libitum* dal solo Governo, senza alcun coinvolgimento del Parlamento, determinerebbe il rischio di alimentare l'ulteriore «erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni», come affermato dalla Corte a partire dalla celebre sentenza n. 303 del 2003<sup>97</sup>.

38

Secondo i disegni di legge costituzionale in parola, in sintesi, a un formale richiamo in Costituzione alle Conferenze intergovernative avrebbe corrisposto l'adozione di uno strumento così invasivo dell'autonomia politica regionale tale da mettere sistematicamente in discussione l'ordine costituzionale delle competenze senza che sia previsto in favore degli enti sub-statali alcun'altra garanzia al di fuori dell'insufficiente parere della Conferenza Stato-Regioni. La soluzione come si vede, non era per nulla convincente, almeno ove si condivida il percorso sin qui condotto.

### 7. Le Conferenze e l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali

La terza opzione possibile nel tentativo di rafforzare le relazioni istituzionali tra i diversi livelli territoriali di governo, sempre, per quanto

<sup>95</sup> Cfr. I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni*, cit., 891; R. Bifulco, *L'onda lunga della sent. n. 251 della Corte costituzionale*, cit., 6.

<sup>96</sup> Nel senso del testo anche L. Castelli, *Il sistema delle Conferenze*, cit., 161.

<sup>97</sup> Sent. n. 303 del 2003, punto n. 2.2 del "Considerato in diritto".

qui rileva, in relazione al sistema delle Conferenze, è quella offerta dal vigente diritto costituzionale delle autonomie territoriali.

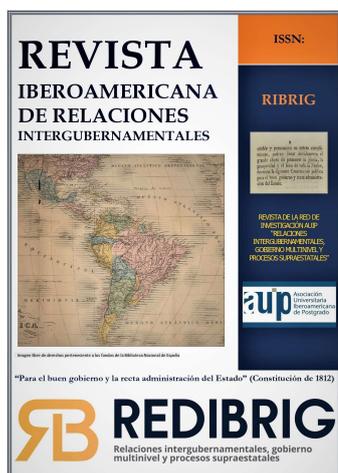
In questa prospettiva, viene evidentemente in rilievo l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che prefigura l'istituzione in sede parlamentare di un procedimento di raccordo tra Stato, Regioni ed enti locali consentendo ai regolamenti parlamentari di integrare con rappresentanti degli enti sub-statali la Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali e affidando ad essa un significativo ruolo nel procedimento di esame dei progetti di legge relativi alle materie di potestà concorrente (art. 117 Cost.) e alla finanza territoriale (art. 119 Cost.).

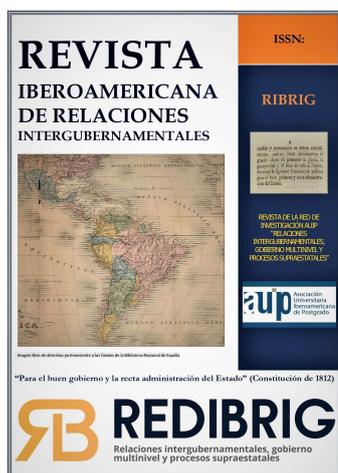
Rispetto a quelle sopra richiamate, si tratta evidentemente di un'ipotesi per certi versi di *second best*, ma (forse) più facilmente percorribile.

La disposizione costituzionale in parola non ha sinora mai trovato attuazione sia per mancanza di volontà politica, sia per la difficoltà di combinare le diverse fonti che dovrebbero concorrere a disciplinare organizzazione e funzioni dell'organo: da un lato, i regolamenti parlamentari, a cui rinvia il più volte citato art. 11; dall'altro lato, fonti di rango primario, il cui intervento potrebbe essere ritenuto necessario per soddisfare la riserva di legge posta dall'art. 126, primo comma, Cost., ove si considerasse l'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 non integralmente derogatorio di tale disposizione. Come esattamente osservato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome<sup>98</sup>, peraltro, soltanto un intervento della legge ordinaria nella disciplina in parola consentirebbe a queste ultime di sottoporre al vaglio della Corte costituzionale i meccanismi di integrazione della rappresentanza a garanzia del principio autonomistico e della leale collaborazione.

Quanto alla composizione dell'organo, in esito al confronto risalente alla XIV legislatura sull'attuazione della disposizione costituzionale in parola e ai risultati della più volte richiamata *Indagine conoscitiva* della Commissione parlamentare per le questioni regionali della XVII legislatura sulle forme di raccordo, ci si limita qui a ricordare i punti di convergenza del dibattito: a) il numero dei rappresentanti delle autonomie territoriali dovrebbe essere pari a quello dei componenti parlamentari; b) dovrebbe essere assicurata la rappresentanza di *tutte* le Regioni.

<sup>98</sup> Cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Posizione delle Regioni sul riordino delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, Doc. 17/22/CR05b/C1, 9 marzo 2017, 8.





Più controversa l'individuazione della componente rappresentativa degli enti locali. Alla tesi privilegiata nelle conclusioni dell'*Indagine conoscitiva* del 2016 e del Comitato paritetico del 2002, che affidava tale compito alla Conferenza Unificata, previa indicazione dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM, secondo quanto prefigurato dall'art. 9, comma 2, lett. d), del decreto legislativo n. 281 del 1997, è stato obiettato che non sarebbe in tal modo assicurato un effettivo ancoraggio territoriale e che tale scelta avrebbe dovuto essere attribuita ai Consigli delle autonomie locali (CAL) secondo previsioni adottate dagli statuti regionali. L'obiezione coglie in parte nel segno. Nondimeno, deve essere osservato che, se si muove dal presupposto, qui accolto, che la legittimazione e la credibilità delle autonomie territoriali passa anche per la capacità di rappresentare al centro in maniera univoca gli interessi di cui esse sono esponenziali una qualche forma di legame con le Conferenze dovrebbe essere assicurata nella delicata funzione di designazione della componente locale. Al riguardo, si potrebbe immaginare di affidare alle Regioni un potere di proposta, disciplinato con fonti di autonomia (statuto o legge regionale), o di affidare tale compito al Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle autonomie locali istituito nel 2012<sup>99</sup>, riservando comunque la decisione finale a forme di raccordo intergovernativo orizzontale.

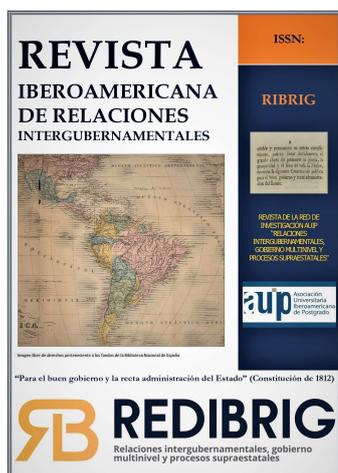
L'obiettivo di garantire la rappresentanza di *ciascuna* Regione e Provincia autonoma implicherebbe la necessità di assicurare 22 membri alla componente regionale. Il conseguente squilibrio nella rappresentanza tra Regioni ed enti locali sarebbe giustificato dalla circostanza che la maggior parte delle funzioni affidate alla Commissione parlamentare integrata sarebbero riconducibili all'esercizio di competenze legislative di cui soltanto l'ente regionale è titolare.

Quanto, invece, alle competenze, il rafforzamento del ruolo della Commissione parlamentare integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali apparirebbe pienamente sintonico con la disposizione contenuta nell'art. 5 Cost., uno dei principi fondamentali meno valorizzati della Carta, per la quale la Repubblica «*adeguа i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*».

Nonostante le soluzioni prefigurate dall'apposito Comitato paritetico delle Giunte per il regolamento dei due rami del Parlamento nella XIV legislatura<sup>100</sup>, il dibattito sull'attuazione del richiamato art. 11 ha subito

<sup>99</sup> Sul punto, cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Posizione delle Regioni sul riordino delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, cit., 10.

<sup>100</sup> Cfr. A.C., XIV Legislatura, Giunta per il regolamento, 4 giugno 2002. Tale proposta fu esaminata da un apposito Comitato paritetico delle Giunte per il regolamento di Camera e Senato, i cui lavori furono illustrati nella *Relazione degli*



una lunga battuta d'arresto. La discussione è ripresa soltanto in esito alla bocciatura referendaria del testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento nella XVII legislatura e ai risultati della sopra menzionata *Indagine conoscitiva* sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie, nonché sollecitata dal recente intervento del Presidente della Repubblica in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regione nel cinquantesimo anniversario delle Regioni a statuto ordinario<sup>101</sup>.

La scelta di procedere all'attuazione della disposizione costituzionale in parola contribuirebbe ad attenuare la carenza di sedi cooperative nell'esercizio della funzione legislativa. I vantaggi che ne deriverebbero non devono essere sottovalutati, anzitutto in relazione alla necessità di restituire al Parlamento la funzione di realizzare il principio collaborativo che non può essere lasciato soltanto alla Corte costituzionale e agli Esecutivi. Ciò, a tacer d'altro, per la minore efficacia dei principi di diritto affermati in via pretoria dalla Corte rispetto a quelli positivamente disciplinati dalla fonte di rango costituzionale.

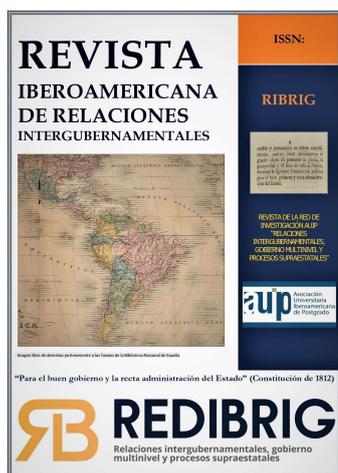
Ancora, come è stato notato, lo strumento qui in discussione si presta ad una attuazione «incrementale», realizzando una «introduzione graduale degli interessi degli enti territoriali all'interno del procedimento legislativo nazionale»<sup>102</sup>: si potrebbe in altre parole procedere ad una prima attuazione della previsione normativa in esame tale da non «turbare» eccessivamente gli equilibri parlamentari, ad esempio richiedendo, per le modalità di votazione della Commissione integrata, il verificarsi di due *quorum*, uno per la componente parlamentare ed uno per la componente autonomista, secondo l'ipotesi a suo tempo formulata dalla *Relazione Boato/Deodato*<sup>103</sup>. In un secondo momento sarebbe poi

*onn. Boato e Deodato sulle questioni connesse all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, pubblicata in allegato alla seduta della Giunta per il regolamento del 28 novembre 2002.

<sup>101</sup> Cfr. *l'Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regione nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario*, Palazzo del Quirinale, 4 agosto 2020: «allo sviluppo della collaborazione tra gli esecutivi potrebbe facilmente accompagnarsi, anche in funzione di bilanciamento, il riconoscimento di un ruolo delle assemblee legislative», rispetto al quale «sarebbe sufficiente, per il momento, porre mano all'attuazione dell'art. 11 della riforma del titolo V del 2001» al fine di assicurare «la complementarietà nell'esercizio delle rispettive competenze legislative» e favorire «la condivisione *ex ante* di comuni obiettivi strategici».

<sup>102</sup> R. Bifulco, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: in attesa della Camera delle Regioni*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, 2007, 94.

<sup>103</sup> Cfr. la *Relazione degli onn. Boato e Deodato sulle questioni connesse*



possibile, una volta “sperimentate” le virtù collaborative dello strumento<sup>104</sup>, approfondire la logica territoriale che dovrebbe animarlo, dando maggiore risalto alla componente autonomista in modo da avvicinarsi alla logica, già più sopra illustrata, dei «*few powers, deep powers*».

Vale peraltro anche per la Commissione bicamerale integrata quel che si è detto per il Senato: non si può sperare in un buon esito dello strumento in questione in assenza di un solido raccordo con l’indirizzo politico che promana dalle istituzioni politiche regionali (e locali), e con il sistema delle Conferenze che già quell’indirizzo politico è ben in grado di incorporare e rappresentare. Anche in questo caso il legame con le Conferenze sarebbe irrinunciabile.

Tra i limiti dello strumento *de quo*, invece, va detto che, a distanza di più di vent’anni da quando avrebbe dovuto essere attuato, non è affatto scontato che l’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 garantisca l’effettiva partecipazione degli enti sub-statali ai procedimenti legislativi che maggiormente incidono sulla loro autonomia perché la giurisprudenza costituzionale ha largamente rifondato il diritto costituzionale “vivente” delle autonomie territoriali. Contrariamente a quanto si immaginava all’indomani dell’entrata in vigore del Titolo V del 2001, oggi la limitazione dell’autonomia legislativa regionale non passa tanto per la determinazione dei principi fondamentali delle materie di competenza ripartita (prospettiva che, allora, aveva opportunamente indotto a introdurre il richiamato aggravamento procedurale per le materie di legislazione concorrente) quanto per l’espansione dei titoli di competenza statale c.d. trasversale (tutela della concorrenza, ordinamento civile, determinazione dei livelli essenziali, ambiente) a detrimento delle materie regionali di tipo residuale (commercio, ordinamento e organizzazione amministrativa, turismo). Ne consegue che la linea di conflitto su cui si è maggiormente sviluppato il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni (materie esclusive statali “trasversali” *vs.* materie regionali residuali) non risulterebbe adeguatamente presidiata dalla Commissione poiché, comunque si intendano disciplinare le eventuali ulteriori competenze, l’aggravamento procedurale dell’*iter legis* in caso di parere contrario si produrrebbe *soltanto* per i disegni di legge nelle materia di potestà concorrente e per quelli relativi alla finanza secondo

*all’attuazione dell’articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, pubblicata in allegato alla seduta della Giunta per il regolamento del 28 novembre 2002.*

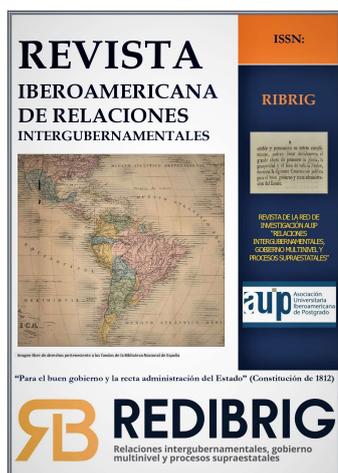
<sup>104</sup> Discorre espressamente di «sperimentazione» R. Bifulco, *L’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit., 87.

quanto tassativamente previsto dallo stesso art. 11, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>105</sup>.

In ogni caso, l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali potrebbe costituire utile strumento di raccordo tra centro e periferia perché gli aggravamenti procedurali previsti implicherebbero un maggiore coinvolgimento degli enti sub-statali almeno nelle scelte relative alla finanza territoriale e all'esercizio della funzione di coordinamento finanziario che assumono decisivo rilievo nel conformare l'autonomia nella perdurante crisi economica e, oggi, sanitaria.

Quanto, infine, alle modalità di deliberazione e funzionamento della Commissione in composizione integrata, la soluzione da più parti prefigurata è individuabile nel voto "per componenti". Al riguardo, occorre ricordare quanto precisato dalla giurisprudenza costituzionale in ordine alle modalità di funzionamento della Conferenza Unificata, ritenute idonee a tutelare la posizione rispettivamente di Regioni ed enti locali. In tale sede, come dispone l'art. 9, comma 4, del decreto legislativo n. 281 del 1997, «l'assenso delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali». In altre parole, la norma richiamata, come valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale, consente di assicurare la partecipazione, distinta e paritaria, dei due gruppi di enti sub-statali<sup>106</sup>.

Tale modalità di deliberazione potrebbe quindi caratterizzare anche la disciplina dei *quorum* strutturali e funzionali della Commissione parlamentare per le questioni regionali "integrata", di talché l'assenso dell'organo parlamentare dovrebbe ritenersi acquisito quando il parere sia approvato con la maggioranza dei voti sia della componente parlamentare sia di quella delle autonomie complessivamente considerata, computate in maniera distinta<sup>107</sup>. La qui postulata convergenza potrebbe essere rafforzata dalla sistematica individuazione di un doppio relatore (uno per la componente parlamentare e uno per la componente delle autonomie) per ciascuno dei temi all'ordine del giorno: ciò che dovrebbe incentivare la ricerca di posizioni comuni sulle questioni ad alto tasso di politicità,



<sup>105</sup> Cfr., se si vuole, G. Rivosecchi, *La leale collaborazione nelle procedure legislative*, cit., 310 ss.

<sup>106</sup> Cfr. sentt. C. cost. n. 408 del 1998 e n. 337 del 2001.

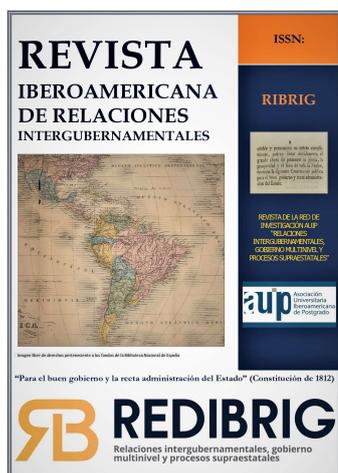
<sup>107</sup> In questo senso, cfr. anche Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Posizione delle Regioni sul riordino delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, cit., 12.

favorendo un disegno di integrazione e composizione delle diverse componenti della Repubblica.

Al fine di assicurare l'approccio "incrementale" qui sostenuto si potrebbero prevedere, in una prima fase, modalità di deliberazione tali da assicurare la partecipazione paritaria alle decisioni delle due componenti rappresentate – quella parlamentare e quella delle autonomie – considerate nel loro complesso, per poi passare a moduli più decisamente rivolti a garantire le autonomie territoriali.

Se, infatti, i meccanismi che assicurano l'unanimità costituiscono immediata garanzia delle diverse componenti, al contempo essi espongono il sistema delle autonomie territoriali al rischio di precludere ogni possibilità di giungere a una posizione comune da rappresentare in sede parlamentare. Analoghe considerazioni potrebbero essere svolte in ordine alle modalità di deliberazione delle Conferenze rispetto all'esigenza di "parlare con una voce sola" di fronte al Governo della Repubblica<sup>108</sup>, specie quando le deliberazioni da assumere incidono su scelte particolarmente critiche nei rapporti tra centro e periferia o sulla collocazione di attività potenzialmente pericolose, a cui, però, non si intende rinunciare per i benefici che esse comportano, indicate con l'acronimo *nimby* (*not in my backyard*)<sup>109</sup>. Si pensi, ad esempio, alle questioni della gestione dei rifiuti, della collocazione dei termovalorizzatori o dei gasdotti o, ancora, dei ripetitori telefonici rispetto alle quali, esercitando ciascun ente sub-statale funzioni di *veto-player*, le modalità di deliberazione "per componenti" precludono ogni possibilità non soltanto di decidere, ma anche di presentarsi con una posizione unitaria di fronte alle istituzioni nazionali. Ancora una volta, sotto questo profilo, non può che rivelarsi centrale il ruolo di raccordo delle Conferenze.

44



<sup>108</sup> Di vero e proprio «dogma dell'unanimità in Conferenza» discorre C. Mainardis, *Il potere sostitutivo*, in *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003*, n. 131, a cura di G. Falcon, Bologna, 2003, 176, secondo il quale la regola «non pare operare un bilanciamento efficace tra le opposte esigenze di tutela di ciascuna autonomia regionale e locale e la necessità di assicurare al sistema una *governance* efficiente ed incisiva seppure ispirata a canoni di leale cooperazione tra le parti».

<sup>109</sup> Al riguardo, cfr. G. D'Amico, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni «meno reattive»? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, n. 1/2005, 71 ss.

## 8. Come migliorare le prestazioni delle Conferenze a diritto costituzionale vigente

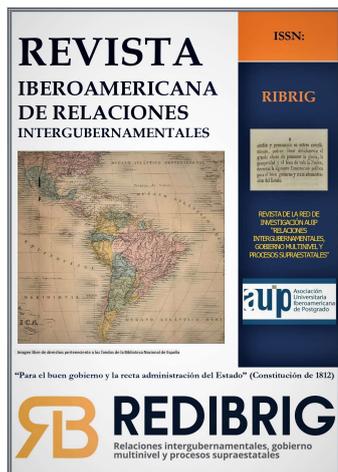
L'ultima opzione possibile è quella relativa alla riforma del sistema delle Conferenze a diritto costituzionale vigente.

Al riguardo occorre distinguere. Di seguito si esporranno proposte percorribili in un assetto che non contempra le strade indicate ai paragrafi precedenti. Tuttavia è evidente che alcune delle ipotesi qui formulate potrebbero essere proposte anche ove si scegliesse di intervenire al livello costituzionale o a quello dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Allo stato attuale, in disparte i possibili interventi sulla fonte costituzionale o nella prospettiva dell'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il sistema delle Conferenze è ovviamente nella disponibilità del legislatore ordinario al quale è quindi rimessa la facoltà di disciplinare la materia. La fonte di rango primario potrebbe essere quindi immediatamente utilizzata per perseguire una «maggiore istituzionalizzazione [...] del "sistema delle Conferenze"» quale «unica sede» al momento capace di «realizzare il principio della leale collaborazione»<sup>110</sup>.

Non è certamente un caso che si siano registrati, per questa via, ripetuti tentativi di riforma del sistema delle Conferenze. Basti pensare, ad esempio, al disegno di legge presentato dal Governo nella XV legislatura (c.d. disegno di legge Lanzillotta) che prevedeva l'istituzione della «*Conferenza Stato-Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province autonome ed Enti locali*», destinata ad assumere le competenze attribuite dalle norme vigenti alle Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città e Unificata, delegando il Governo ad assicurare, tra l'altro: a) la partecipazione della nuova Conferenza a tutti i processi decisionali di interesse delle autonomie territoriali; b) l'articolazione delle Conferenze in una sessione plenaria e in due sezioni semplici, di interesse regionale e locale; c) la semplificazione dell'organizzazione dei lavori e dei processi decisionali; d) il riordino delle intese, degli accordi e delle funzioni consultive; e) il superamento della regola dell'unanimità nei casi in cui le Regioni o gli enti locali fossero assenti, si astenessero o non manifestassero apertamente il loro dissenso in sede di Conferenza, con la conseguente facoltà di promuovere una decisione a maggioranza; f) la previsione di intese all'unanimità per l'enucleazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente e la definizione di criteri di

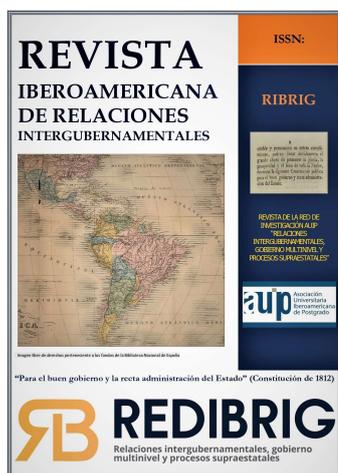
<sup>110</sup> In questi termini, *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regione nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario*, cit.



riparto condivisi nelle materie c.d. trasversali, anche ai fini della prevenzione del contenzioso costituzionale<sup>111</sup>.

Con approccio non dissimile, il disegno di legge A.C. 4567, presentato alle Camere nella XVI legislatura, esprimeva l'intento di riformare in via legislativa il sistema delle Conferenze anch'esso mediante un'ampia delega al Governo allo scopo di individuare un'unica sede di raccordo, denominata «*Conferenza permanente dei livelli di governo*» presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e articolata in due sezioni rispettivamente dedicate alle questioni di interesse regionale e a quelle di interesse locale, delineandone struttura e modalità organizzative e individuando un elenco tassativo di atti (pareri e intese) da sottoporre a tali organi<sup>112</sup>.

Questi tentativi palesavano già allora la perdurante inadeguatezza della disciplina legislativa delle Conferenze tuttora riferibile all'esperienza maturata nel primo regionalismo e codificata nel decreto legislativo n. 281 del 1997 e, quindi, inadeguata a garantire l'adeguamento al vigente Titolo V Cost.<sup>113</sup>. Né la legge n. 131 del 2003 è stata capace di fornire alcun riferimento utile, limitandosi a prevedere la mera facoltà del solo Governo di «promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza [...] dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni» (art. 8, comma 6): una disposizione, quest'ultima, che, per quanto valorizzata, resta inadeguata a fornire effettiva copertura alla vasta gamma di pareri, intese e accordi che da facoltativi sono divenuti obbligatori e tipici nei principi di diritto affermati dalla giurisprudenza costituzionale<sup>114</sup>. Tali orientamenti si sono successivamente tradotti in un'articolata legislazione di settore (e nella conseguente legislazione finanziaria), rivolta a governare diversi ambiti materiali tra centro e periferia e costantemente

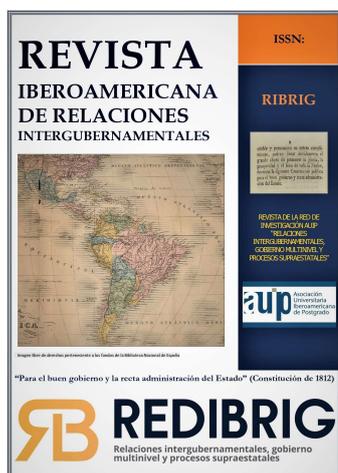


<sup>111</sup> Tale disegno di legge, deliberato dal Consiglio dei ministri il 22 dicembre 2006, fu trasmesso alle Conferenze intergovernative, ma non fu mai presentato alle Camere non avendo ottenuto il parere favorevole della Conferenza Unificata (Cfr. il testo del disegno di legge contenuto nel Doc. Presidenza del Consiglio dei ministri, prot. n. 12/06/1.7.9/CU, 2 gennaio 2007).

<sup>112</sup> Per un commento, cfr. F. Covino, *La "Conferenza permanente dei livelli di governo": un passo avanti e due indietro nella rappresentanza degli interessi della periferia e nella riforma degli organi di raccordo interistituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.

<sup>113</sup> Sul punto, cfr. S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo*, cit., 277.

<sup>114</sup> In questa prospettiva, ad esempio, A. Carminati, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2/2009, 257 ss.; C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2/2010, 97.



basata su intese e accordi in Conferenza di sicuro rilievo politico e strategico: patti per la salute; piani sanitari; riforme ordinamentali; attuazione del diritto dell'Unione europea; processi redistributivi e trasferimenti di risorse in un sistema policentrico, ma connotato da una finanza territoriale di carattere ancora largamente derivato<sup>115</sup>.

L'incidenza progressivamente assunta dal c.d. sistema delle Conferenze sembra rendere ormai improcrastinabile l'esigenza di giungere a una meglio definita disciplina degli organi di raccordo<sup>116</sup>.

Un primo nodo da sciogliere riguarda l'articolazione delle Conferenze. Sul punto, si richiama quanto detto al paragrafo 3 perché gli obiettivi sono gli stessi che potrebbero essere conseguiti mediante la costituzionalizzazione delle sedi di raccordo.

Le proposte da tempo avanzate dalle Regioni e poi confluite nei richiamati disegni di legge della XV e della XVI legislatura vanno nel senso di articolare la Conferenza Unificata in diverse Sezioni che dovrebbero funzionare in sessioni distinte per aree tematiche in relazione ai temi discussi e alla natura dei provvedimenti da adottare, includendo, di volta in volta, le componenti statale e regionale o locale<sup>117</sup>.

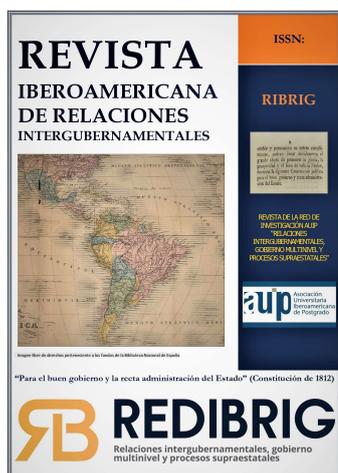
L'unificazione del sistema delle Conferenze presenterebbe indubbiamente il pregio di garantire una programmazione maggiormente condivisa tra le sue diverse componenti, attenuando così il monopolio statale nelle modalità di organizzazione dei lavori. È questo un secondo punto centrale su cui sarebbe necessario intervenire, colmando la carenza di autonomia e indipendenza dal Governo nazionale. Gli organi di

47

<sup>115</sup> Per un approfondimento delle variabili di questo sistema, anche in relazione al ruolo delle Conferenze, sia consentito il rinvio a G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli, 2019, 366 ss. e 378 ss. (con riguardo al ruolo delle Conferenze nel finanziamento dei patti per la salute).

<sup>116</sup> Su tale incidenza cfr., tra gli altri, I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, 195 ss.; F. Corvaja, *La Conferenza Stato-Regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2019, spec.18 ss.; R. Caridà, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Padova, 2018, spec. 124 ss.

<sup>117</sup> In questo senso, ad esempio, le iniziative presentate dalla Conferenza delle Regioni e i già richiamati disegni di legge presentati nelle legislature XV e XVI. Al riguardo, anche per possibili varianti, cfr. B. Caravita, *Le sedi della concertazione*, in *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, a cura di V. Antonelli, Roma, 2009, 10; C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, cit., 103 s.



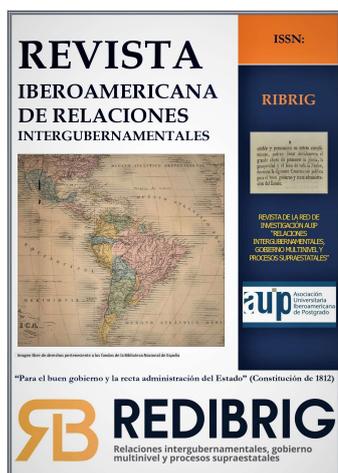
raccordo sono incardinati presso la Presidenza del Consiglio: sicché è sempre un membro del Governo a convocare e presiedere le sedute e soprattutto a decidere le questioni da trattare. La scarsa influenza delle autonomie territoriali sulla determinazione dell'ordine del giorno appare soltanto in parte compensata dal ruolo assunto dalla Conferenza delle Regioni quale organo di raccordo orizzontale funzionale (anche) all'individuazione degli argomenti da affrontare in sede di Conferenza intergovernativa. Da questo punto di vista, sarebbe utile rafforzare la posizione del Presidente della Conferenza delle Regioni quale «portavoce ufficiale» di orientamenti comuni<sup>118</sup>, come in parte prevede la recente legislazione sull'emergenza sanitaria che ne ha assicurato il coinvolgimento nei procedimenti di emanazione dei d.P.C.M. e nel ricorso ai poteri di ordinanza<sup>119</sup>. Per quanto non sempre sufficiente a garantire gli enti sub-statali, la partecipazione della Conferenza delle Regioni e del suo Presidente alla gestione della crisi pandemica risponde non soltanto al riparto costituzionale delle competenze e alle esigenze di differenziazione nell'applicazione delle misure in relazione all'andamento dei contagi nelle diverse aree del territorio, ma anche al ruolo costituzionalmente affidato alle autonomie territoriali di bilanciamento e garanzia rispetto all'accentramento dei poteri nel Governo che ogni emergenza comporta.

Profilo di particolare rilievo è poi quello che concerne l'auspicabile consolidamento di strumenti di raccordo tra le Conferenze e il Parlamento, che potrebbe essere perseguita anzitutto valorizzando le prassi consultive già invalse mediante le quali le Camere fruiscono dell'apporto delle Regioni sulle principali riforme *in itinere*, formalizzando, ad esempio, la posizione in Parlamento di un "portavoce" delle Conferenze intergovernative soprattutto ai fini dell'esercizio della funzione legislativa<sup>120</sup>. Al momento, infatti, la posizione formale delle Conferenze di fronte al Parlamento è riconosciuta soltanto da una legislazione di settore disorganica e frammentata e dal Regolamento interno della Commissione parlamentare per le questioni regionali adottato nel 2017 che prevede, tra l'altro, la consultazione degli organi di raccordo "orizzontale". Si potrebbero inoltre ipotizzare meccanismi analoghi a quelli già sperimentati in occasione di talune riforme (basti pensare alla legge n. 42 del 2009 sul c.d. federalismo fiscale), le quali hanno visto ricercare il costante raccordo con il sistema delle Conferenze nell'attuazione delle deleghe legislative e delle riforme stesse.

<sup>118</sup> Sul punto, C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, cit., 104.

<sup>119</sup> Cfr. art. 3, comma 1, decreto-legge n. 6 del 2020; art. 2, comma 1, decreto-legge n.19 del 2020; art. 1, comma 14, decreto-legge n. 33 del 2020; art. 1, comma 5, decreto-legge n. 83 del 2020.

<sup>120</sup> Al riguardo, cfr. R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 951 s.



Un ulteriore ordine di questioni riguarda le procedure decisionali e la gestione degli *interna corporis*, incluse le attività di segreteria, anch'esse largamente rimesse al Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio<sup>121</sup>. Sul punto, occorre ricordare che anche la Corte costituzionale, dopo aver originariamente affermato, anche sulla scorta di quanto sostenuto in dottrina<sup>122</sup>, che le Conferenze non sono riconducibili né all'Esecutivo nazionale, né alle autonomie territoriali, bensì operanti «nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni»<sup>123</sup>, non ha successivamente sviluppato questi assunti, aderendo anzi a una prospettiva maggiormente "centralistica" per il ruolo svolto dal Governo e per la collocazione delle Conferenze intergovernative nell'ambito dell'amministrazione centrale<sup>124</sup>. Al riguardo, sarebbe quindi necessario assicurare una maggiore autonomia delle Conferenze intergovernative dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, sia sul piano organizzativo, sia su quello funzionale.

Quanto alle modalità di deliberazione, sin dalla fase di avvio, le Conferenze intergovernative si sono caratterizzate per regole ispirate all'informalità delle procedure, essendo richiesta, in linea generale, l'unanimità, salvo consentire per talune materie decisioni a maggioranza dei Presidenti delle Regioni o degli assessori da essi delegati. Basti pensare ai criteri di riparto delle risorse finanziarie, ai provvedimenti che devono essere necessariamente adottati per legge, o, ancora, all'esercizio dei poteri di nomina (art. 2, comma 2, decreto legislativo n. 281 del 1997)<sup>125</sup>. Non è invece disciplinata l'espressione dei pareri delle Conferenze intergovernative, mentre per le intese e gli accordi si richiede l'«assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni» (artt. 3, comma 2, e 4, comma 2, del decreto legislativo n. 281 del 1997). Pur nella vasta gamma delle funzioni consultive (pareri favorevoli, contrari o "condizionati a determinate modifiche", in taluni casi "espressi a maggioranza") che nella prassi si sono consolidate, in caso di diniego del Governo tali istituti non si rivelano sempre efficaci nel garantire la posizione delle Regioni, poiché

<sup>121</sup> Cfr. G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., 47 ss.

<sup>122</sup> Cfr. P.A. Capotosti, voce *Regione IV*, cit., 4; A. Azzena, voce *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir., Aggiornamento III*, Milano, 1999, 426 ss., secondo i quali, pur con diversità di sfumature, le Conferenze devono essere ricondotte ad un livello distinto rispetto allo Stato e alle autonomie territoriali, e quindi situato nell'ambito dello Stato-comunità.

<sup>123</sup> Sent. n. 116 del 1994, punto n. 4 del "Considerato in diritto".

<sup>124</sup> Cfr., ad esempio, sent. n. 507 del 2002.

<sup>125</sup> Sul punto, cfr. sent. n. 206 del 2001, spec. punti n. 11 e n. 12 del "Considerato in diritto".

non sono previsti controlli sul “seguito” di quanto deliberato<sup>126</sup> e poiché tali atti non sono giustiziabili<sup>127</sup>.

Al riguardo, è stato osservato che tra le principali ragioni che avrebbero indotto la giurisprudenza costituzionale a negare efficacia vincolante agli atti delle Conferenze, fornendo una lettura duttile delle regole sul procedimento e sulle deliberazioni<sup>128</sup>, sarebbe l'estrema informalità delle procedure adottate, orientata a garantire la massima elasticità che connota i moduli procedurali degli organismi cooperativi<sup>129</sup>. A ciò si aggiunge il metodo di lavoro seguito dalle Conferenze, c.d. “per consenso”, che si esprime nell'accordo tra le diverse componenti in esse rappresentate. Quest'ultimo, se per un verso ben si presta alla ricerca di posizioni comuni sugli atti su cui gli organi di raccordo sono chiamati ad esprimersi, per l'altro verso finisce per esaltare il ruolo degli Esecutivi dei diversi livelli territoriali di governo, con l'effetto di tagliare fuori dai procedimenti decisionali Parlamento e Consigli regionali, titolari della funzione legislativa<sup>130</sup>. Lungi, quindi, dal costituire un «sistema a tre punte», composto, da una parte, dal Governo e dalle autonomie territoriali, e, dall'altra parte, dal Parlamento, il perdurante assetto delle Conferenze ha talvolta consentito al Governo di utilizzare «il peso delle Regioni e delle autonomie territoriali espresso dalla Conferenza nei confronti del Parlamento per condizionarne l'attività legislativa»<sup>131</sup>.

Occorre nondimeno osservare che, come dimostrato dagli studi sulle prassi e sul “seguito” nella legislazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche, gli atti delle Conferenze assumono particolare rilievo politico, esprimendo l'assenso o il diniego del sistema delle autonomie sui testi proposti dal Governo in una logica di effettiva rappresentanza territoriale molto lontana da ogni altra sede rappresentativa – in cui sono destinati a prevalere gli schieramenti partitici – che costituisce il pregio del sistema collaborativo qui in esame. A questi fini, si è rivelata decisiva la

50

<sup>126</sup> Al riguardo, cfr. R. Carpino, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., 18 ss. e F. Del Prete, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2020, 78 ss. (anche per un attento esame della prassi più recente).

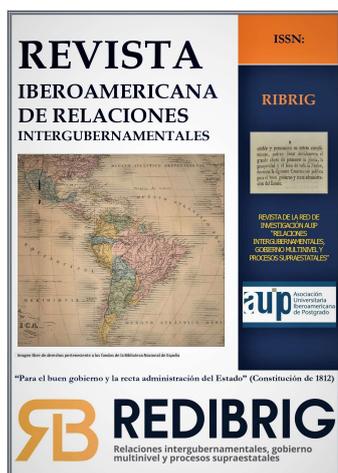
<sup>127</sup> In questo senso, sulla debolezza delle Conferenze, cfr. S. Mangiameli, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiane del primo e del secondo regionalismo*, Roma, 2008, 124 ss.

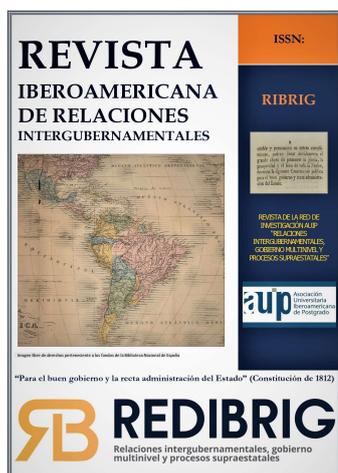
<sup>128</sup> Cfr. sentt. n. 206 del 2001 e n. 507 del 2002.

<sup>129</sup> Cfr. R. Bin, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.*, 2002, 4184 ss.

<sup>130</sup> Cfr., ad esempio, S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo*, cit., 265.

<sup>131</sup> Così, S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo*, cit., 265.





progressiva istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni, i cui procedimenti decisionali sono disciplinati dal Regolamento di organizzazione di cui l'organo si è dotato sin dal 2005 anche al fine di assicurare regole certe, *quorum* strutturali e funzionali, per garantire il coordinamento del "fronte regionale" ai fini del confronto con il Governo nelle Conferenze intergovernative. Sul punto non si può che sperare che la formalizzazione del ruolo della Conferenza orizzontale tramite lo strumento di cui all'art. 118, ottavo comma, Cost., alla quale si è fatto cenno più sopra<sup>132</sup>, possa rappresentare un ulteriore supporto all'emersione della logica territoriale nelle dinamiche di elaborazione dell'indirizzo politico-amministrativo centrale.

Per rafforzare l'equilibrio tra le diverse componenti, sarebbe però auspicabile una più puntuale definizione delle modalità con cui il Governo è tenuto presentare i propri atti in Conferenza e una meglio definita tempistica di esame dei provvedimenti, assicurando il coinvolgimento delle autonomie territoriali nella definizione dell'ordine del giorno, e precisando, al contempo, regole procedurali e modalità di deliberazione.

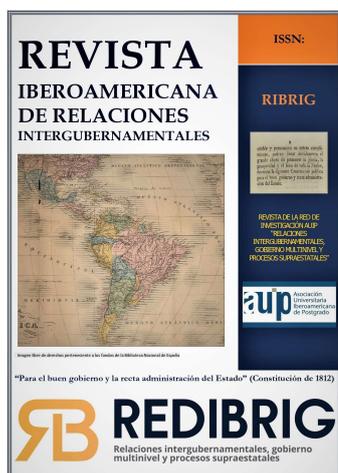
A questo ordine di questioni si dovrebbe collegare la previsione di istruttorie congiunte tra le diverse componenti statale, regionale e locale – che, tutt'oggi, è invece spesso monopolizzata dal centro – funzionali a soddisfare quelle sopra richiamate esigenze di programmazione e calendarizzazione delle attività maggiormente "condivise", nonché a porre i presupposti per distinguere gli atti generali di rilievo politico-strategico da quelli attuativi di carattere prevalentemente amministrativo, assicurando così, specie per questa seconda categoria di atti, il necessario coordinamento tra le amministrazioni centrali e quelle regionali-locali<sup>133</sup>.

Si tratta di un obiettivo tutt'altro che semplice da conseguire, poiché l'esperienza maturata nelle Conferenze si caratterizza per una frequente commistione tra atti inerenti all'esercizio della funzione legislativa e atti riferibili a funzioni esecutive e amministrative. Al riguardo, si può anzi osservare che il buon rendimento del sistema è in larga parte dovuto alla mancanza di procedure eccessivamente formalizzate che hanno consentito di sperimentare e anticipare *best practices*, poi successivamente codificate nella legislazione di settore, tali da influire sulla realizzazione del principio cooperativo sia sul versante della legislazione sia su quello dell'amministrazione.

In questo contesto, la disciplina legislativa delle Conferenze, pur necessaria soprattutto – come si è detto – al fine di assicurare la

<sup>132</sup> Cfr. il par. 3.3.4.

<sup>133</sup> Sul punto, cfr. C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, cit., 100 ss.



giustiziabilità dei procedimenti, dovrebbe mantenere quella necessaria duttilità capace di rafforzare il carattere bilaterale dei procedimenti cooperativi secondo prassi ispirate al principio di lealtà. Sul punto, assume ad esempio rilievo la proposta per l'introduzione di un «Accordo per la consultazione preventiva e reciproca», formulata dalla Conferenza delle Regioni e rivolta ad assicurare la codeterminazione in via preventiva delle principali linee di intervento delle Conferenze anche al fine di individuare le attività e gli atti da sottoporre al loro esame<sup>134</sup>. Essa appare, tra l'altro, pienamente sintonica con le conclusioni della più volte richiamata *Indagine conoscitiva* della Commissione parlamentare per le questioni regionali della XVII legislatura sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie.

In questa prospettiva, sarebbe auspicabile anche un potenziamento delle sedi tecniche funzionali a garantire adeguati elementi informativi utili per distinguere le diverse tipologie di atti e indirizzarne l'esame secondo prassi da tempo invalse in Conferenza come quella di articolare i punti all'ordine del giorno in un duplice elenco – A e B – a seconda del rilievo politico e del grado di condivisione del testo<sup>135</sup>, o quella di convocare, preliminarmente alle sedute, riunioni congiunte dei rappresentanti del Governo interessati dai temi all'ordine del giorno al fine di assicurare il coordinamento dell'Esecutivo nazionale<sup>136</sup>.

Sulla scorta del potenziamento della fase istruttoria, sarebbe quindi possibile giungere all'individuazione legislativa di criteri di obbligatorietà o meno dell'intervento delle Conferenze con riferimento all'attività normativa secondaria e a quella amministrativa, a cui dovrebbe essere collegata una meglio definita disciplina degli effetti degli atti adottati dagli stessi organi di raccordo.

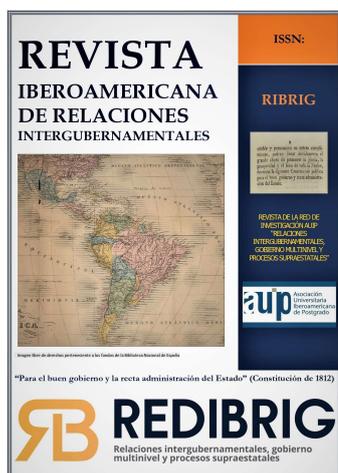
A tutto ciò dovrebbe infine seguire l'armonizzazione della disciplina così introdotta con le norme che prevedono altre sedi, Tavoli di concertazione e istituti collaborativi, a partire da quelli rivolti ad affrontare le questioni centrali della finanza territoriale e della sanità, di cui, specie alla luce delle drammatiche vicende degli ultimi mesi, il nostro sistema policentrico manifesta estremo e urgente bisogno.

<sup>134</sup> Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 10 ottobre 2006 riformulato e rilanciato il 9 marzo del 2017: cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Posizione delle Regioni sul riordino delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali*, cit., 16 ss.

<sup>135</sup> Al riguardo, cfr. C. Tubertini, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, cit., 100 s., spec. nota 16.

<sup>136</sup> Cfr., ad esempio, G. Busia, *Verso la riforma delle Conferenze*, in *Il Federalismo. Quaderni di Italianieuropei*, n. 1/2009, 122 s.

### 9. Considerazioni di sintesi: il sistema delle Conferenze e il paradosso di Zenone



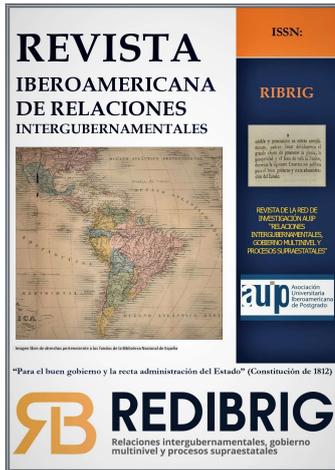
Il quadro che le considerazioni sopra brevemente esposte invitano a comporre è necessariamente articolato. Da un lato non si può non riconoscere che il sistema delle Conferenze ha assunto, nella vita concreta dell'ordinamento ma nel silenzio della Carta, un evidente rilievo costituzionale: tanto che oggi – come già si accennava più sopra – si potrebbe legittimamente dubitare della legittimità costituzionale di un intervento meramente “ablativo”, che eliminasse il sistema delle Conferenze senza sostituirlo con qualche altro strumento in grado di assolvere alle sue funzioni<sup>137</sup>. Del resto, l'importanza che nella prassi ha assunto il sistema delle Conferenze, sia sul piano della produzione normativa primaria, che su quello dell'attività regolamentare e amministrativa è sotto gli occhi di tutti. Parimenti di gran rilievo è il suo ruolo in alcuni snodi che non assumono la veste di atti formali del governo ma che cionondimeno appaiono di grande importanza dal punto di vista dell'indirizzo politico-amministrativo (si veda soprattutto, al riguardo, l'esperienza dei “*Patti per la salute*”). Si è visto, inoltre, il ruolo centrale che la Conferenza “orizzontale” ha assunto nella gestione della pandemia. Rinunciare senz'altro a tale contributo sarebbe dunque del tutto impensabile. D'altra parte, non si può certo dire che l'assetto attuale sia soddisfacente, e per più ragioni, alcune afferenti alla situazione costituzionale complessiva ed alla posizione che il sistema delle Conferenze ha assunto nella medesima, ed altre invece concernenti la forma concreta che, tra disciplina legislativa e prassi, la caratterizza.

53

Quanto al primo aspetto, non si può non rilevare come – nonostante la “lunga marcia” di avvicinamento che il sistema delle Conferenze ha compiuto verso la sua collocazione “al cuore” dell'indirizzo politico centrale – il rango meramente legislativo delle fonti che la disciplinano lo ha condannato ad una sorta di “paradosso di Zenone”, in cui per quanti passi avanti si facciano l'obiettivo rimane sempre lontano. È vero che in alcune stagioni il ruolo che le Conferenze hanno avuto nella interlocuzione con il Governo è stato di enorme rilievo: ma non si può negare che questo dipende in gran parte dalla disponibilità degli attori politici ad utilizzare fruttuosamente questo strumento. Ed in ogni modo rimane intatto il nodo che la sent. n. 251 del 2016 e la giurisprudenza successiva non hanno potuto sciogliere, ossia quello del fondamento costituzionale della interlocuzione con il Parlamento.

Per quanto si possa ritenere ormai il Governo in una posizione dominante delle dinamiche della forma di governo, non bisogna infatti

<sup>137</sup> Cfr. I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni*, cit., 891; R. Bifulco, *L'onda lunga della sent. n. 251 della Corte costituzionale*, cit., 6.



sottovalutare che è nelle Camere che le principali scelte politiche vengono formalmente definite, a partire ovviamente dalla legge di bilancio. Se la via per tirarsi fuori dallo stallo in cui è precipitato il sistema italiano delle autonomie territoriali è davvero quella di costruire sedi credibili e autorevoli in grado di interloquire efficacemente con l'indirizzo politico centrale, è (anche) al Parlamento che bisogna guardare. Come si è visto nelle pagine che precedono, e come è del resto ben noto, al riguardo ovviamente le soluzioni possono essere molte e molto diverse tra loro, e vanno dalle varie declinazioni della sempre rincorsa riforma costituzionale alla attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 – auspicata di recente anche dal Presidente della Repubblica<sup>138</sup> – fino alla costituzionalizzazione del sistema delle conferenze, accompagnata però dalla costruzione di appositi canali di interlocuzione con le Camere.

Il percorso sin qui seguito conduce comunque ad individuare alcuni aspetti che dovrebbero senz'altro caratterizzare tali soluzioni, qualunque sia – tra quelle esaminate nelle pagine che precedono – la strada che si scelga di seguire. Al riguardo, volendo sintetizzare gli approdi più sopra esposti con maggior approfondimento, è possibile proporre le seguenti considerazioni.

I. Il primo punto sul quale richiamare l'attenzione riguarda la necessaria permanenza, nell'ordinamento, del sistema delle Conferenze. Come è stato efficacemente messo in luce dai risultati dell'*Indagine conoscitiva* già più sopra evocata<sup>139</sup>, anche nel caso in cui si addivesse alla effettiva trasformazione del Senato in una “camera territoriale” sarebbe preferibile non rinunciare alle Conferenze ed alle funzioni che le stesse svolgono almeno sul versante amministrativo e regolamentare: e ciò per ragioni che vanno dai diversi piani sui quali il primo e le seconde sarebbero chiamati ad operare, al necessario contatto con gli esecutivi regionali che sarebbe comunque necessario mantenere, fino al necessario supporto delle strutture burocratiche regionali di cui il “nuovo Senato” difficilmente potrebbe beneficiare. Ad una conclusione diversa si potrebbe forse giungere solo nel caso in cui si scegliesse la strada – peraltro mai battuta nei tentativi riformatori italiani – di un modello *ambasciatoriale*, costruendo più che un Senato una sorta di “Consiglio repubblicano” di tipo tedesco, animato da delegazioni dei governi regionali con vincolo di

54

<sup>138</sup> Si veda l'*Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i Presidenti di Regione, nel cinquantesimo anniversario di costituzione delle Regioni a statuto ordinario*, Palazzo del Quirinale, 4/8/2020.

<sup>139</sup> Si veda il *Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali* nella seduta del 13 ottobre 2016, a conclusione dell'*Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al “sistema delle Conferenze”*, Doc. XVII-bis, n. 7.

mandato. Anche se l'esperienza insegna che pure in quelle circostanze le Conferenze intergovernative – quantomeno quelle orizzontali – possono avere un ruolo non trascurabile<sup>140</sup>.

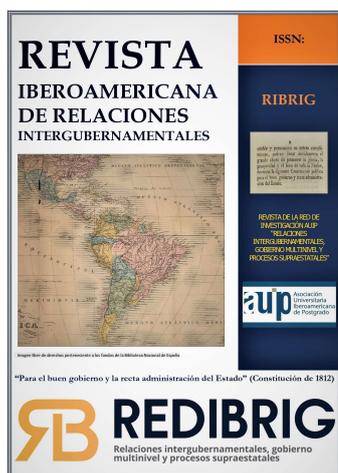
II. In secondo luogo deve essere evidenziato che – quale che sia la concreta “sede di raccordo” sul quale si ritenga di investire – tale sede deve poter intervenire, in casi e condizioni garantiti dalla Costituzione, anche sull'esercizio della funzione legislativa da parte delle Camere. Come si è provato a mettere in evidenza nelle pagine che precedono, infatti, in assenza di un serio coinvolgimento delle autonomie (ed in particolare delle Regioni) nella *elaborazione* delle politiche nazionali non è seriamente pensabile di riuscire a venir fuori dallo stallo in cui il sistema si trova. Ed è questa la ragione principale che, come si è visto, conduce a ritenere senz'altro insoddisfacenti le proposte di costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze avanzate nella scorsa legislatura (cfr. AC n. 2422 e AS n. 1825), che difettano proprio da tale punto di vista.

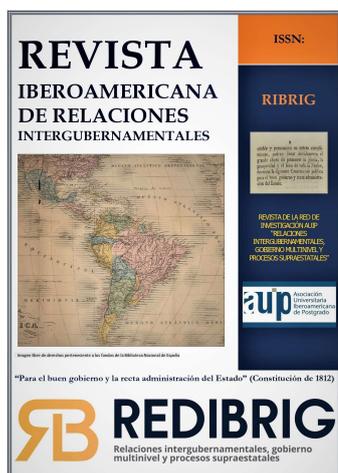
III. Un altro punto irrinunciabile dell'assetto che pare necessario costruire è quello della ferma unitarietà della posizione delle autonomie, e delle Regioni in particolare: a tal fine è evidente che o la sede nella quale tale posizione si forma dovrà essere una sola, o – nel caso in cui invece ci siano più sedi, affiancandosi quella delle Conferenze ad una sede parlamentare – tali sedi dovranno essere saldamente connesse l'una all'altra, sia dal punto di vista funzionale che strutturale. È infatti evidente che l'esistenza di più “punti di emersione” degli interessi territoriali rischierebbe di delegittimare uno o ambedue tali “punti”, in assenza di congegni in grado di orientare le istanze espresse da questi ultimi nella medesima direzione.

IV. Infine, pare indispensabile – ancora una volta, quale che sia la strada prescelta – non disperdere quella che forse è la virtù fondamentale che ha consentito al sistema delle Conferenze, e alla Conferenza Stato-Regioni in particolare, di assumere un ruolo così importante nelle dinamiche nel nostro ordinamento: la capacità di esprimere autenticamente l'indirizzo politico che promana dalle istituzioni regionali, derivante dalla sua stessa natura intergovernativa. Ebbene, anche i meccanismi che si andranno a costruire dovranno essere in grado di esprimere con autorevolezza, nella interlocuzione con le Camere, l'indirizzo politico che matura nel raccordo Consiglio-Presidente della Regione di appartenenza.

Si giunge così ad un altro aspetto del tutto centrale nel tema che ci occupa, forse non sempre valorizzato adeguatamente: come si accennava più sopra, ciò che ha consentito alla Conferenza Stato-Regioni, e più in

<sup>140</sup> Cfr. sul punto R. Bifulco, *La cooperazione nello stato unitario composto*, cit., 260 ss.



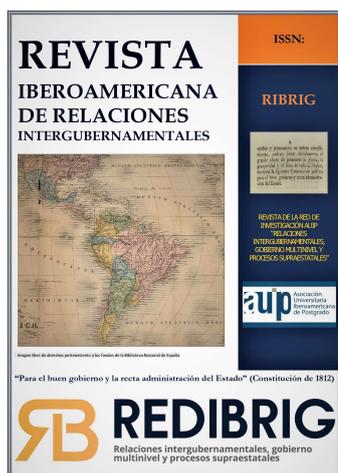


generale al sistema delle Conferenze, di conquistarsi un ruolo essenziale nella vita politica ed istituzionale italiana è in effetti la c.d. “conferenza orizzontale”, tramite la quale le Regioni, nella persona dei loro Presidenti, si confrontano e trovano una posizione comune e, a monte, riescono ad interloquire efficacemente con l’amministrazione statale nella fase istruttoria. Questa istituzione rappresenta oggi sempre di più il vero cuore pulsante dei rapporti tra i livelli di governo, come mostra del resto la legislazione che sempre più vi fa esplicito riferimento ed il ruolo che ha assunto – soprattutto tramite il suo Presidente – nella gestione della crisi pandemica. Ebbene, risulta evidente che qualunque strumento si voglia scegliere per colmare finalmente la lacuna di cui andiamo discorrendo non potrà che fare riferimento in qualche misura al ruolo dei Presidenti e della “loro” Conferenza. La sua recente istituzionalizzazione, da questo punto di vista, non può che essere considerata con favore, dal momento che rappresenta senz’altro una presa di coscienza della centralità di tale organismo nelle dinamiche di funzionamento del sistema italiano delle autonomie territoriali e del rapporto tra queste ultime e potere centrale. E tuttavia si tratta, ovviamente, solo di un primo passo, probabilmente dal valore più simbolico che giuridico-formale, posto che dal medesimo non parer possano immediatamente derivare significative conseguenze sul piano concreto.

Sul punto è necessario esser chiari: per raggiungere gli obiettivi sopra richiamati bisogna pagare un prezzo. Bisogna accettare l’idea che con riferimento ad una quota significativa dell’indirizzo politico centrale il sistema delle autonomie sia in grado di costituire un autorevole  *veto player*, se non con autentici “poteri di blocco”, almeno in grado di “costringere” le Camere a prendere seriamente in considerazione le proprie posizioni, come del resto accade nel meccanismo predisposto dall’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. Fino ad ora questo prezzo non si è voluto pagare. Se si vuole davvero conquistare la “lealtà federale” delle Regioni e prevenire in via “politica” i conflitti che oggi si scaricano sugli strumenti giurisdizionali, non ci sono però alternative.

56

Come si è visto, peraltro, esiste un ulteriore ordine di questioni con cui chi voglia immaginare il futuro del sistema delle Conferenze deve relazionarsi, soprattutto se – come pare decisamente probabile – la via della riforma costituzionale si ritiene non percorribile: ed è quello della “manutenzione” della sua disciplina legislativa per risolvere i numerosi problemi operativi che la prassi e la dottrina hanno evidenziato in questi anni. Più sopra si è provato ad individuare le principali tra le questioni che meriterebbero di essere affrontate. Anche in questo caso, rinviandosi agli approfondimenti già proposti nel par. 8, ci si limita ad evidenziare alcune direttrici che dovrebbero guidare il legislatore della riforma, nell’ottica di far fare ad Achille un passo in più verso l’obiettivo del pieno coinvolgimento delle Conferenze nella elaborazione di quella quota dell’indirizzo politico centrale in grado di incidere direttamente sulle



autonomie. Da questo punto di vista, parrebbe opportuno provare a facilitare l'assunzione di una responsabilità collettiva del *sistema* delle autonomie, senza dare eccessivo peso alle posizioni dei *singoli* enti. Le conferenze devono servire a favorire la "presa in carico", da parte delle autonomie, degli interessi generali dell'ordinamento, ovviamente alla luce di una visione "territorialmente orientata" degli stessi: obiettivo intrinsecamente incompatibile con la costruzione di poteri di veto di Regioni ed enti locali *uti singuli* che ovviamente vanno invece garantiti ove discendano da loro competenze costituzionalmente garantite di cui le stesse siano titolari come singoli enti territoriali. Da questo punto di vista sarebbe dunque possibile ragionare su ipotesi di decisioni *a maggioranza*, sia pure qualificate, secondo quanto già si è provato ad immaginare in dottrina<sup>141</sup>. Ancora, si dovrebbe cercare di agevolare l'autonomizzazione del sistema delle Conferenze dall'amministrazione statale – magari istituzionalizzando una co-presidenza – anche al fine di favorire l'emersione del vero punto di riferimento della interlocuzione con lo Stato, ossia la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Infine, sembra opportuno formalizzare e strutturare l'interlocuzione diretta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome con le Camere, valorizzando così una prassi che – soprattutto nel corso degli ultimi anni – è andata manifestandosi sempre di più, evidenziando quella che è ormai percepita come una esigenza sistemica.

57

Certo, non si può pensare che così Achille possa finalmente raggiungere la tartaruga: per quello è comunque necessaria la riforma costituzionale, che ad oggi nessuno sa se e quando potrà essere nuovamente all'ordine del giorno. Ma almeno sarà un po' più vicino.

<sup>141</sup> Bin R., I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze*, cit., 938 ss.