

Il sistema delle Conferenze e la riforma costituzionale

I. Il sistema delle Conferenze nel raccordo tra Stato e Regioni

1. Introduzione. Il metodo delle Conferenze nel dialogo tra Stato e Regioni

Il cosiddetto “Sistema delle Conferenze” rappresenta, da un trentennio, la sede istituzionale privilegiata di raccordo tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali ed è costituito dalla Conferenza Stato-Regioni e Province autonome (D.P.C.M. 12 ottobre 1983), dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali (D.P.C.M. 2 luglio 1996) e dalla Conferenza Unificata (d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281), che si configura ed opera come una sintesi delle altre due per materie e compiti di interesse comune.

Istituite in via amministrativa come sedi di incontro tra gli esecutivi e di concertazione tecnica delle politiche nazionali inerenti tematiche di interesse locale, le Conferenze hanno trovato una prima disciplina legislativa con la legge 23 agosto 1988, n. 400 e si sono dotate di una propria organizzazione stabile nell’ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, collocandosi al vertice dell’amministrazione dello Stato e nella più importante sede di determinazione dell’indirizzo politico.

Le Conferenze sono dunque soggetti istituzionali previsti dalla legge, ma privi di una caratterizzazione determinata delle funzioni e delle modalità di esercizio delle stesse e dotate di ampi spazi di definizione del proprio funzionamento in via di prassi.

L’esigenza di prevedere forme permanenti di raccordo tra Stato e Regioni, pur avvertita nel dibattito in Costituente, si tradusse infatti inizialmente nella previsione in Costituzione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, sede

parlamentare permanente di garanzia nei confronti di interventi dello Stato-Governo su organi regionali, ed alla creazione, tramite puntuali interventi del legislatore, di forme di raccordo di tipo settoriale.

Il significativo dibattito parlamentare sviluppatosi negli anni 70-80 sulla necessità di istituire veri e propri organismi di raccordo e l'affermarsi di una prassi istituzionale improntata alla “leale collaborazione” condussero poi al più comune orientamento di istituire un raccordo di tipo intergovernativo che consentisse agli esecutivi delle Regioni di dialogare con il Governo.

Alcuni riferimenti a meccanismi collaborativi tra i diversi livelli di governo sono stati introdotti in Costituzione con la Riforma del Titolo V, ma non vi è menzione delle Conferenze. Si individua, piuttosto, nella Commissione bicamerale, una sede transitoria di dialogo tra il Parlamento e i Consigli regionali in vista dell'auspicato superamento del bicameralismo perfetto nel quadro del nuovo riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, privilegiando in prospettiva, forme di raccordo parlamentari. Tuttavia, questa previsione non ha trovato attuazione, così come la riforma del bicameralismo e gli stessi tentativi di riformare le Conferenze, che dunque restano punto di riferimento del dialogo tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali.

Invero, oltre alle citate Conferenze, divenute sedi stabili del raccordo e disciplinate dalla legge, esiste anche un sistema di raccordo orizzontale delle Conferenze, privo di disciplina legislativa ma sempre più presente a livello politico, nel quale si raccolgono e si contemperano gli interessi particolari delle istituzioni territoriali con lo scopo di rappresentarli unitariamente dinanzi al Governo. L'associazionismo tra Enti territoriali di pari livello di fatto precede l'esistenza delle Conferenze. In particolare, nell'ultimo decennio si è assistito ad una progressiva crescita del ruolo delle associazioni; in primo luogo della Conferenza delle Regioni, ma anche dell'Anci, dell'Upi e dell'Uncem, nonché della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative. La partecipazione alle Conferenze di questi soggetti associativi conferisce loro incidenza e visibilità politica notevole: la Conferenza delle

Regioni, costituita come organismo di coordinamento politico fra i Presidenti delle Regioni, è divenuta oggi la sede ufficiale del confronto e del dialogo interregionale.

L'esistenza nella legislazione e nella prassi istituzionale di questi due livelli di raccordo politico (verticale ed orizzontale) consente quindi di parlare di "metodo" di lavoro delle Conferenze, inteso come prassi collaborativa più che come assetto definito di soggetti titolari di poteri di raccordo interistituzionale. Ed è fondamentale sottolineare il ruolo delle sedi di raccordo orizzontale in quanto, seppure non disciplinate dall'ordinamento, esse costituiscono l'occasione della formazione di una volontà politica che cerca nel sistema istituzionale delle Conferenze una composizione con l'indirizzo politico del Governo.

Proprio queste argomentazioni, nonché quelle relative alla collocazione, al funzionamento e all'attività delle Conferenze fanno sì che la natura giuridica di esse sia ritenuta "ambigua" dalla maggioranza degli studiosi. Vi sarebbero due i principali orientamenti di pensiero. Un primo orientamento sostiene che le Conferenze siano "organi statali". In favore di questa tesi, vi sono senz'altro le argomentazioni legate alla disciplina legislativa, alla collocazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed all'agenda dei lavori. Tale connotazione della Conferenza porta a considerare gli atti della stessa come atti statali nei confronti dei quali le Regioni possono esperire conflitto di attribuzione; corollario di tale teoria - in aggiunta al fatto che in Conferenza siedono solo rappresentanti degli esecutivi - è l'insufficienza del Sistema delle Conferenze ad esaurire gli ambiti del raccordo tra Stato e Regioni. Un secondo indirizzo - almeno con riferimento alla Conferenza Stato-Regioni - pone in evidenza la natura eminentemente politica della Conferenza, composta dai Presidenti delle Giunte eletti a suffragio universale e diretto e funzionalmente dotati del medesimo potere di indirizzo e di rappresentanza di cui gode il Presidente del Consiglio dei Ministri; tutto ciò lascia pensare che l'evoluzione conduca una struttura paritetica co-gestita ovvero di una sede paritetica in cui tutti i soggetti che vi siedono sono portatori di eguali ruoli e diritti. Peraltro, la prassi ormai invalsa dell'accordo pre-Conferenza, raggiunto in sede di Conferenza dei Presidenti, dimostra uno sforzo

di coordinamento volto a contrapporre all'interlocutore governativo un unico soggetto istituzionale che sintetizzi ed incameri gli indirizzi politici e le valutazioni regionali. Sulla base di questo tipo di orientamento, vi è chi sostiene che le Conferenze diano luogo ad una nuova tipologia di fonti atipiche.

Ciò che accomuna gli studi è dunque la convinzione che sia ormai necessario un ripensamento dello strumento delle Conferenze che ne superi le contraddizioni e ne riconosca il ruolo attraverso una formalizzazione di quanto ormai consolidato in via di prassi. Alcuni autori auspicano una riforma per recuperare la dimensione istituzionale delle Conferenze e una più completa disciplina degli atti delle stesse; molti evidenziano i limiti dovuti al fatto che si tratti di un coordinamento tra esecutivi, incentrato sul ruolo del Governo, che marginalizza il ruolo delle Assemblee e condiziona l'attività parlamentare, nonché allunga i tempi della decisione istituzionale. Le soluzioni proposte vanno da coloro che ritengono che la modalità più idonea a riformare il sistema dei raccordi sia l'introduzione della loro disciplina in Costituzione ad altri che ne auspicano un riordino che conduca ad una sola Conferenza o alla istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni per il ruolo che ha ormai acquisito nella prassi della collaborazione.

2. L'organizzazione e il funzionamento delle Conferenze: la funzione di composizione degli interessi

Dal punto di vista della composizione e dell'organizzazione interna, le tre Conferenze "istituzionali" hanno mantenuto l'assetto originario stabilito per grandi linee dalla legge. Per le principali determinazioni organizzative e funzionali, la disciplina è spesso affidata alla prassi.

In riferimento ai lavori delle Conferenze, i dati consentono di sottolineare un generale incremento del numero delle sedute e degli atti adottati a partire dal 1997, anno di istituzione della Conferenza Unificata e di ridefinizione e potenziamento del ruolo della Conferenza Stato-Regioni, nonché una progressiva crescita del ruolo della Conferenza Unificata. Alla prassi degli incontri più frequenti si è presto adeguata la Conferenza delle Regioni, che ha progressivamente intensificato la propria attività ed organizzazione, divenendo sede tecnica e politica del raccordo fra le Regioni.

Per l'adozione delle deliberazioni è privilegiato il metodo dell'unanimità, con l'assenso del Governo e dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, mentre in Conferenza Unificata con il consenso distinto all'unanimità dei membri della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città. In entrambe le Conferenze, quando non sia raggiunta l'unanimità, l'assenso è espresso a maggioranza. Per prassi consolidata è necessario l'assenso di un rappresentante di ognuna delle due parti: dunque, per la parte governativa, del Presidente o del Ministro delegato a presiedere la Conferenza e, per le Regioni, del Presidente o del Vice-Presidente della Conferenza delle Regioni. Si è parlato, a questo proposito, di un "funzionamento duale" delle Conferenze.

In particolare, le Conferenze "istituzionali" non si sono dotate di un regolamento e le loro sedute non sono pubbliche. Le sedute si svolgono con la presa d'atto da parte del Governo delle posizioni e delle richieste delle Regioni - manifestate dal Presidente della Conferenza delle Regioni o dal Vice Presidente o da un portavoce delegato -, il dibattito e l'adozione dei conseguenti atti. I comunicati stampa della Conferenza delle Regioni esprimono la posizione unitaria delle Regioni sulle questioni politiche più attuali e sui provvedimenti che incidono sulle politiche e, soprattutto, sulle risorse regionali. Tali posizioni sono spesso riportate in forma impersonale, dunque riferite alle Regioni nel loro complesso, ovvero rappresentate o consolidate da esternazioni e dichiarazioni del Presidente della Conferenza delle Regioni. L'interlocuzione duale Governo-Regioni si realizza, dunque, in un indirizzo che il Ministro delegato raccoglie e trasmette al Consiglio dei Ministri attraverso l'esito della deliberazione

delle Conferenze o in una indicazione, attraverso l'approvazione degli atti sui provvedimenti, al Parlamento su come recepire determinate istanze.

In riferimento alla composizione delle Conferenze, come evidenziato, si pongono problematiche relative principalmente alla rappresentatività dei suoi componenti. Il peso dei rappresentanti regionali non è rapportato alla popolazione residente: in effetti deve ritenersi – alla luce delle descritte modalità decisionali e in riferimento alla prassi che ha visto svilupparsi forme di coordinamento delle posizioni delle Regioni - che si tratti di un rapporto tra due parti aventi medesimo peso istituzionale, Governo e Regioni, variabile però in relazione alla caratterizzazione dell'oggetto di discussione.

Vi sono inoltre dubbi circa la possibilità che l'Anci o l'Upi, come associazioni, possano designare dei rappresentanti idonei a manifestare le istanze di un complesso eterogeneo di enti istituzionali in una sede politica ed istituzionale di così elevato tenore.

Un ulteriore tema di discussione, per lo più irrisolto, è invece legato al fatto che una sola persona - pure dotata della rappresentanza politica, giuridica ed istituzionale - prenda una decisione che impegna l'Ente territoriale nel suo complesso, senza che gli organi rappresentativi dello stesso siano coinvolti. In molti hanno evidenziato come la previsione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, divenuta la regola nei sistemi elettorali regionali, abbia mutato profondamente il significato politico della leale collaborazione, con forti conseguenze sull'attività delle Conferenze, affidata oggi a rappresentanti territoriali eletti e dotati di una legittimazione che conferisce anche ad un semplice parere la veste di un'affermazione con valenza politica. Attraverso le Conferenze gli esecutivi regionali sono posti nella condizione di poter esprimere il proprio indirizzo politico e di poter partecipare all'indirizzo politico del Governo. Il Presidente si configura sempre più come un “garante” della Regione nei confronti di un legislatore nazionale sempre più concentrato sulla necessità di conseguire economie di spesa. Ciò che condiziona la posizione delle Regioni e degli Enti locali in Conferenza non è un'appartenenza

politica, ma territoriale. La possibilità di condizionare le decisioni definitive sugli atti sottoposti alle Conferenze indica anche il peso politico delle Regioni o di alcune di esse su determinati argomenti.

A questo proposito, in riferimento alla proliferazione del metodo di lavoro delle Conferenze, molti hanno segnalato una progressiva marginalizzazione del ruolo delle Assemblee elettive: il Presidente della Giunta assume decisioni che prescindono da meccanismi partecipativi dei Consigli, ma che si traducono in impegni o indirizzi ai quali attenersi nella stessa attività consiliare. Alcuni contestano in questo senso le attribuzioni dei Presidenti in sede di Conferenza delle Regioni, proprio perché prescindono totalmente dal controllo dei Consigli regionali; tale organismo sarebbe assurdo, nella prassi, ad un'istituzione al pari delle Conferenze stesse. In alcune Regioni si è tentato di disciplinare un coinvolgimento del Consiglio regionale nell'ambito dell'attività istituzionale portata avanti dal Presidente della Regione nelle sedi delle Conferenze. In particolare, nella seconda stagione statutaria, si registrerebbe un maggiore obbligo di informazione delle Giunte regionali nei confronti dei Consigli sull'attività svolta dagli organi di raccordo; questo dovere spetta generalmente al Presidente della Giunta, ma non mancano altre soluzioni: ad esempio, lo Statuto della Regione Marche prevede che il Presidente della Giunta regionale partecipi ai lavori della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata, “tenuto conto degli indirizzi generali del Consiglio - Assemblea legislativa”.

In relazione invece al funzionamento delle Conferenze, possono verificarsi delle anomalie nei rapporti con il Governo che arrivano, in qualche caso, a vanificarne il ruolo. Si tratta di vere e proprie patologie della collaborazione, in assenza di meccanismi puntuali di intervento e sanzione.

Una prima forma di patologia nei meccanismi della partecipazione è data dall'ipotesi in cui il Governo, “volontariamente”, non sottoponga alla Conferenza un determinato provvedimento o non attenda il parere della stessa. L'ipotesi dell'omissione del coinvolgimento della Conferenza è tuttavia ormai residuale; ciò è testimoniato dalla

frequenza delle convocazioni, dalla complessità degli ordini del giorno, nonché dal numero cospicuo di atti adottati.

Esiste la possibilità, invero molto più concreta e frequente nella prassi, di un mancato o limitato recepimento di quanto manifestato dalla Conferenza o del mancato raggiungimento di un'intesa. In questo caso, a livello legislativo non è stabilita alcuna sanzione per il Governo “inadempiente” a prescindere dallo strumento in discussione (parere, intesa o accordo). Oltre al ricorso alla Corte come meccanismo giuridico di tutela delle prerogative regionali, la prassi ha rivelato l'esistenza di meccanismi di sanzione politica ed azioni ostruzionistiche che possono essere condotte dalle organizzazioni di raccordo orizzontale proprio tramite le Conferenze e che possono condurre anche alla possibilità di un blocco istituzionale. In caso di mancato recepimento delle proposte, le Regioni e le associazioni tra gli Enti territoriali hanno tentato di rallentare i lavori o comunque di prendere tempo nell'analisi degli impatti dei provvedimenti, quasi sempre attraverso la Conferenza delle Regioni: si moltiplicano le sedute delle Commissioni in sede tecnica, vengono convocate sedute straordinarie per la verifica dell'accoglimento delle proprie istanze e si richiedono incontri con membri del Governo o con il Presidente della Repubblica. Salvo, poi, la possibilità, per le Regioni e le associazioni, di agire direttamente presso le Camere depositando documenti, recandosi in audizione presso le Commissioni parlamentari e richiedendo incontri con esponenti parlamentari o governativi.

Altro caso di possibile impasse istituzionale e meccanismo di sanzione politica nei confronti del Governo è costituito dall'omissione di un atto da parte della Conferenza o dalla decisione di quest'ultima di astenersi da una pronuncia. Astensione che, in alcuni casi, ha determinato finanche un vero e proprio blocco dell'attività.

3. L'attività delle Conferenze e la valenza politica del raccordo

3.1 Funzioni delle Conferenze: Legislativa, Amministrativa e Comunitaria

In relazione all'attività delle Conferenze, si registra un notevole aumento delle competenze di questi soggetti e una trasformazione qualitativa della loro attività, che si svolge ormai su più settori, superando il criterio della materia, e in procedimenti di diversa natura. Le competenze delle Conferenze sono riferite a processi decisionali a carattere sia legislativo che amministrativo, nazionali e comunitari, compresi i provvedimenti di natura finanziaria.

Con il d.lgs. 281/1997, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 9 della legge 59/1997 - che prevedeva la definizione e l'ampliamento delle attribuzioni della Conferenza - è stata potenziata la funzione consultiva della Conferenza Stato-Regioni, divenuta obbligatoria per tutti gli schemi di disegni di legge, regolamenti e schemi di decreti legislativi in materia di competenza regionale adottati dal Governo. La Conferenza Unificata, invece, esprime parere sul disegno di legge finanziaria e sui collegati, sul documento di programmazione economica e finanziaria, nonché sugli schemi di decreto legislativo adottati in base all'articolo 1 della legge n. 59/97.

Inoltre, sono molte le leggi che prevedono la partecipazione delle Conferenze tramite gli strumenti dell'intesa o del parere. La partecipazione delle Conferenze alla produzione di atti amministrativi è predominante e riferita allo stesso d.lgs. 281/1997 e ad una pluralità di altri fondamenti normativi. Anche in questo caso il parere della Conferenza Stato-Regioni è obbligatorio sugli schemi di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni e facoltativo, ove ritenuto opportuno dal Presidente del Consiglio o dalla Conferenza delle Regioni. Alcuni autori rinvennero negli interventi della Corte dopo il 2001 un potenziamento di tale partecipazione.

Con riferimento ai lavori parlamentari, le Conferenze, cui sempre più spesso è richiesto il parere o l'intesa sui testi legislativi, divengono un'ulteriore Commissione parlamentare d'esame dei testi. La stessa Conferenza delle Regioni è costantemente presente in Parlamento, attraverso audizioni di proprie delegazioni o depositando *position papers* e documentazione sugli argomenti trattati. Anche la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee è convocata in audizione, spesso su provvedimenti specifici, e sovente promuove incontri istituzionali con i capigruppo di Camera e Senato.

I rapporti tra le Regioni e l'Unione europea sono stati radicalmente innovati con l'approvazione del nuovo testo dell'art. 117, comma 5 Cost. e delle successive leggi n. 131/2003 e n. 11/2005, che hanno rafforzato queste misure e introdotto anche una fase di partecipazione ascendente delle Regioni al processo decisionale comunitario, nonché, di recente, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", che ha potenziato notevolmente il ruolo delle autonomie. Una delle sostanziali novità è il coinvolgimento diretto e la menzione esplicita delle sedi associative o orizzontali di raccordo, e non solo della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

La "sessione comunitaria" diviene ora "sessione europea" della Conferenza Stato-Regioni e Stato.-Città, riunita più di frequente, e volta a raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze delle

autonomie nelle materie di competenza di queste ultime. La Conferenza esprime parere obbligatorio sullo schema dei disegni di legge recanti la legge europea e la legge di delegazione europea e facoltativo sugli schemi di atti amministrativi che danno attuazione alle direttive ed alle sentenze della Corte di giustizia, nonché designa i componenti regionali in seno alla Rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea. Per ciò che concerne gli atti di natura finanziaria, la Conferenza Stato-Regioni favorisce e promuove la cooperazione al fine della piena e tempestiva utilizzazione delle risorse comunitarie destinate all'Italia.

La partecipazione delle Regioni al processo decisionale dell'Unione europea alla formazione degli atti normativi europei ed alla loro successiva attuazione si sostanzia nella partecipazione nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità concordate in Conferenza Stato-Regioni. E' inoltre prevista la possibilità per le Regioni e le Province autonome, nelle materie di competenza legislativa, di proporre ricorso contro gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi dinanzi alla Corte di giustizia attraverso il Governo. Il Governo ha il dovere: di assicurare un'informazione qualificata e tempestiva in relazione a progetti di atti legislativi dell'UE che rientrano nelle materie di competenza delle Regioni, che hanno 30 giorni (e non più 20) per esprimere il parere; di specificare, nell'ambito delle Relazioni annuali al Parlamento, anche il seguito dato e le iniziative assunte in relazione ai pareri, alle osservazioni e agli atti di indirizzo delle Camere, nonché alle osservazioni della Conferenza delle Regioni, della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative. Tra le altre numerose novità, viene riconosciuto poi alle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome un ruolo eventuale e consultivo nei confronti delle Camere in ordine alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea.

3.2 Tipi di atti delle Conferenze

Per ciò che concerne la tipologia degli atti adottati dalle Conferenze, esse esercitano una frequente funzione di tipo consultivo in riferimento all'attività legislativa e regolamentare, ai sensi del d.lgs. n. 281/1997 e dei provvedimenti legislativi che prevedono il coinvolgimento tramite pareri o intese.

- Il parere, che deve essere reso entro venti giorni, è ritenuto uno “strumento debole” per la possibilità del Governo di procedere ad una consultazione successiva per ragioni di urgenza e in forza del fatto che la verifica del recepimento è solo successiva all'adozione dell'atto. I pareri possono essere obbligatori o facoltativi, quando si lascia alla discrezionalità del Presidente del Consiglio la possibilità di decidere se sentire la Conferenza. In riferimento all'esito, si possono distinguere, nella prassi, pareri favorevoli e pareri negativi, ma entrambi sempre più frequentemente condizionati all'accoglimento di emendamenti.
- L'attività di raccordo e di concertazione si sostanzia invece, prevalentemente, nella conclusione di intese ed accordi. Tali atti si perfezionano all'unanimità e al livello istituzionale più elevato ed è riconosciuta loro una maggiore valenza politica e resistenza giuridica, confermata dalle pronunce della Corte Costituzionale.

In seguito alla riforma del Titolo V le pronunce della Corte hanno evidenziato sempre di più l'importanza del ruolo assunto dalle Conferenze nell'ambito del principio di leale collaborazione, definendo i confini di tale ruolo; in tal senso possono distinguersi due fasi nella giurisprudenza costituzionale. In un primo periodo, la Corte ha tendenzialmente individuato nella Conferenza la sede del principio di leale collaborazione in attuazione dell'art. 5 Cost., enfatizzandone il ruolo istituzionale. Nell'ambito di questa giurisprudenza la Corte ha chiarito che, in mancanza della collaborazione, il Governo debba motivare adeguatamente le ragioni che lo hanno determinato a decidere unilateralmente e si è spinta a definire la Conferenza Stato-

Regioni la “sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica” tra lo Stato e le Regioni e “istituzione operante nell’ambito della comunità nazionale come strumento per l’attuazione della cooperazione tra lo Stato, le Regioni e le province autonome”. Con il nuovo Titolo V, il principio di leale collaborazione è criterio per affrontare e risolvere i casi di ambiti materiali di incerta competenza, ma con l’introduzione di un meccanismo di flessibilità: la cosiddetta “chiamata in sussidiarietà”, come esigenza di esercizio unitario che consente allo Stato di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa. La Corte si concentra sull’importanza delle garanzie procedurali della leale collaborazione, definendo le Conferenze un “sistema” che realizza una “forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione”. In questo senso, la Corte pone una serie di criteri in base ai quali giudicare - caso per caso - il rispetto delle garanzie procedurali e confermando la necessità della “leale collaborazione” laddove non si riscontri la sicura prevalenza di una materia riconducibile alla competenza statale e, nello specifico, nei casi di “chiamata in sussidiarietà” di funzioni da parte dello Stato o nei casi riguardanti più materie non univocamente ascrivibili alla potestà legislativa statale o regionale. Questa seconda fase è stata criticata e considerata da alcuni foriera di una sottrazione di competenze da parte del legislatore nazionale nei confronti delle Regioni come dimostrato dalla mole del contenzioso costituzionale sulle materie che lo Stato ha ascrivito alla propria potestà legislativa coinvolgendo le Regioni nella decisione per mezzo dell’intesa.

Per semplificare estremamente il quadro della giurisprudenza sugli atti delle Conferenze, il parere si conferma strumento più debole, garanzia procedurale minima, mentre l’intesa può essere uno strumento molto forte, arrivando a volte a rendere il livello di codecisione paritaria, salvo la possibilità dello Stato di esercitare un coordinamento in nome della sussidiarietà.

- Già era stata elaborata dalla dottrina una distinzione tra diverse tipologie di intesa. L'intesa prevista dall'art. 3 del d. lgs. n. 281/1997 sarebbe "debole" poiché, in assenza di essa, il Consiglio dei Ministri può provvedere con deliberazione motivata. In sede di attuazione della riforma costituzionale - con la legge n. 131/2003, art. 8 c. 6 - il legislatore ha invece previsto un'altra distinta fattispecie di intesa: sono state introdotte le intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni. In tali casi è esclusa esplicitamente l'applicazione delle disposizioni che consentono di superare la mancata intesa con la deliberazione del Consiglio dei Ministri. La Corte costituzionale si era pronunciata in più occasioni sulla necessità e sulla forza politica dell'intesa, anche dal punto di vista procedurale, come "tipica forma di coordinamento paritario", affermando, tra l'altro, che è inficiata la validità dell'atto legislativo statale se nella sua definitiva adozione il Governo si sia discostato dall'intesa raggiunta nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e non abbia poi motivato specificamente la difformità dal testo dell'intesa. Un'estensione della cosiddetta "intesa forte" sarebbe stata prodotta dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004 dove la Corte afferma che l'intesa è "quello strumento particolarmente efficace" che assicura una "adeguata partecipazione" delle Regioni allo svolgimento del procedimento incidente sulle molteplici competenze delle amministrazioni regionali e locali. In più pronunce viene sancita la forza dell'intesa che può essere tale da far decadere l'atto statale adottato nell'eventualità di carenza di acquisizione della stessa ovvero l'atto emesso in contrasto con i contenuti dell'intesa raggiunta. A differenza del

parere, l'intesa vincola il decisore; quest'ultimo, se non rispetta quanto convenuto, adotta un atto viziato.

- Gli accordi, infine, sono strumenti giuridici previsti dall'articolo 4 del d. lgs. n. 281 del 1997 per coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa; anche gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome all'unanimità. La Corte ha avuto modo di sancire che il principio di leale collaborazione impone alle parti che sottoscrivono un accordo istituzionale di tenere fede ad un impegno assunto.

4. Ruolo della Conferenza dei Presidenti delle Regioni

Molto più varia nelle forme e nell'oggetto, l'attività delle sedi di raccordo orizzontali.

- La Conferenza delle Regioni svolge per lo più un'attività di tipo “preparatorio” dei lavori delle Conferenze: definisce e promuove posizioni comuni su temi di interesse delle Regioni; elabora ed approva documenti e proposte al fine di rappresentarle al Governo, al Parlamento e alle Istituzioni europee.

- La Conferenza predispone inoltre pareri e basi di intesa in osservanza della legislazione vigente e designa i rappresentanti in seno agli organismi misti Stato- Regioni.
- Tuttavia, negli ultimi anni, molti atti della Conferenza delle Regioni si discostano in maniera significativa dalla prassi: si assiste ad un proliferare di “documenti” ed “ordini del giorno non direttamente connessi alle funzioni istituzionali”, volti ad esprimere la posizione delle Regioni su determinati temi, piuttosto che in relazione a provvedimenti di natura strutturale o specifica. La maggior parte di questi documenti, pur essendo nei contenuti piuttosto variegati, si riferisce essenzialmente all’adozione da parte della Conferenza di determinazioni di natura politica, avvicinandosi così agli strumenti parlamentari di indirizzo politico; si definiscono “ordini del giorno”, “risoluzioni”, *position papers*. Adottati dalla Conferenza delle Regioni e dalle Associazioni, anche in maniera congiunta, questi atti vengono depositati presso la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata o indirizzati alle Aule parlamentari. Di recente, ad esempio, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee si è fatta promotrice, unitamente alla Conferenza delle Regioni, di una serie di discussi interventi legislativi in materia di costi della politica nelle Regioni.

5. Il sistema delle Conferenze e la riforma costituzionale

Molti studiosi si sono chiesti quale sarà il futuro delle Conferenze qualora la riforma costituzionale fosse approvata definitivamente con il referendum popolare.

La riforma costituzionale prevede, infatti, il superamento del bicameralismo perfetto ed il Senato dovrebbe costituire la Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali.

E' legittimo porsi la domanda sul ruolo del Sistema delle Conferenze anche perché al nuovo Senato sono affidate le funzioni di raccordo fra lo Stato e le autonomie regionali e locali; peraltro la riforma costituzionale non fa alcun accenno al sistema delle Conferenze.

Preliminarmente sarebbe opportuno stabilire che cosa diventerà il nuovo Senato a cominciare dalla sua composizione. Bisogna determinare se saranno presenti al suo interno i Presidenti delle Regioni.

E' opportuno ricordare che il disegno di legge governativo Renzi – Boschi prevedeva la presenza dei Presidenti delle Regioni come membri di “diritto del nuovo” Senato. Nel corso dell'esame parlamentare è stata esclusa questa presenza obbligatoria dei Presidenti delle Regioni, essendosi voluto differenziare la funzione esecutiva da quella legislativa.

Fra i commentatori alcuni sostengono che i Presidenti delle Regioni potranno essere inseriti con la nuova legge elettorale riguardante il Senato.

Altri studiosi escludono tale possibilità perché il nuovo testo costituzionale (art. 57) stabilisce che i nuovi Senatori dovranno essere eletti dai Consiglieri regionali nel loro ambito secondo le indicazioni degli elettori; pertanto i Presidenti delle Regioni dovranno essere consiglieri regionali.(attualmente lo sono in tutte le Regioni ad eccezione della Valle d'Aosta e delle Province di Trento e Bolzano)

Peraltro non vi è concordanza di vedute sull'opportunità della presenza dei Presidenti delle Regioni all' interno del nuovo Senato.

Alcuni sostengono (Ministra Boschi, studiosi come Rivossecchi, Olivetti etc) che la loro presenza sarebbe opportuna essendo gli unici soggetti titolati a rappresentare le esigenze delle singole Regioni in quanto responsabili delle amministrazioni regionali;

a giudizio di tali commentatori solo in questo modo si potrebbe effettivamente realizzare il raccordo fra Stato ed autonomie territoriali previsto dal testo costituzionale.

Altri studiosi, invece, (Caretti, Mangiameli etc), escludono che i Presidenti di Regione possano far parte del nuovo Senato, non soltanto per la lettera dell'articolo 57, secondo comma, del nuovo testo costituzionale, ma soprattutto perché rappresentano l'amministrazione della Regione. Inoltre come Senatori godrebbero delle immunità parlamentari che non sarebbe opportuno che coprissero le loro responsabilità gestionali in quanto Presidenti delle Regioni.

Inoltre qualcuno (Mangiameli) evidenzia che l'articolo 57, sesto comma, prevede la sostituzione dei Senatori “qualora perdano il loro mandato originario di consigliere o sindaco”. Ciò non potrebbe accadere nell'ipotesi del Presidente della Regione: infatti, in caso di decadenza di quest'ultimo, si scioglie l'intero Consiglio Regionale.

Il medesimo articolo 57, sesto comma, stabilisce altresì che i seggi del Senato siano assegnati in ragione dei voti espressi nell'ambito delle elezioni regionali; tutto ciò non sarebbe compatibile con l'elezione del Presidente della Regione trattandosi di un'elezione distinta da quella dei Consiglieri con l'utilizzazione di una scheda differente.

Non c'è dubbio che qualora i Presidenti di Regione non diventeranno di diritto Senatori (come sembra probabile) il Sistema delle Conferenze dovrebbe restare “ totalmente in piedi “ perché rappresenterebbe la sede principale di confronto fra Governo nazionale ed esecutivi regionali.

Altra questione fondamentale è quella del funzionamento del nuovo Senato: i nuovi Senatori saranno rappresentanti dei rispettivi territori indipendentemente dalla rappresentanza partitica oppure saranno divisi in gruppi parlamentari come proiezione dei partiti in cui sono stati eletti? Sarebbe auspicabile che i neo-Senatori intendessero la rispettiva rappresentanza soltanto in funzione territoriale perché solo così il nuovo Senato potrebbe effettivamente diventare l'organismo di raccordo fra lo Stato ed i rispettivi territori.

Infine che cosa si debbano intendere per “funzioni di raccordo” è questione tutta da chiarire. La disposizione costituzionale sembra una norma di carattere programmatico indicando le “finalità della disposizione costituzionale” ma non “le modalità” attraverso cui raggiungerle. Sembra che il Costituente operi una “sintesi descrittiva”: si indicano i compiti che dovrà esercitare il Senato per realizzare queste “funzioni di raccordo” senza definire che cosa effettivamente siano!

Bisognerà vedere nella prassi come il nuovo Senato svilupperà questo ruolo
Fatte queste premesse di ordine generale da cui si deduce che il quadro complessivo è piuttosto confuso, è opportuno verificare quali funzioni attualmente svolte dal sistema delle Conferenze potrebbero essere assorbite dal nuovo Senato e quali rimarrebbero intestate alle Conferenze.

Funzioni legislative

Indubbiamente il primo ambito in cui si potrebbe esercitare questa funzione di “raccordo” del nuovo Senato, concepito come seconda Camera del Parlamento, è quello legislativo.

Tuttavia c’è da chiedersi : le competenze attribuite al nuovo Senato in termini di attività legislativa possono “assorbire le competenze che oggi, sul piano legislativo svolge il “sistema delle Conferenze, in particolare la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome” ? (Caretti)

Secondo alcuni studiosi (Caretti, D’Atena) la risposta è negativa. Come si diceva in precedenza attualmente la Conferenza Stato- Regioni esprime un parere preventivo su tutti i disegni di legge di iniziativa governativa , decreti legislativi e regolamenti riguardanti materie di interesse regionale; ha quindi una competenza generale sugli

schemi normativi dell'esecutivo nazionale ed il Governo ha l'obbligo di riportare questi pareri nei testi legislativi definitivi.

Il nuovo Senato, invece, secondo il testo sottoposto a referendum, avrebbe una competenza “ piena” soltanto su un numero ristretto di leggi bicamerali che, normalmente, riguardano materie ordinamentali (es: legislazione elettorale per i Comuni, disciplina delle funzioni fondamentali degli enti locali etc.). Trattasi di materie che non riguardano mai la sostanza della legislazione regionale, cioè la legislazione di settore.

Si potrebbe prevedere (es: nuovo Regolamento del Senato) che il Senato (procedimento monocamerale rinforzato) richieda di esprimersi su tutti i disegni di legge concernenti le materie di competenza regionale.

Tuttavia si tratterebbe di un controllo successivo ed eventuale mentre attualmente la Conferenza Stato- Regioni svolge un controllo preventivo e generale sugli schemi legislativi di iniziativa governativa; inoltre ai sensi della riforma costituzionale i tempi per il riesame del testo legislativo da parte del Senato nel caso di competenza primaria della Camera sono assai ridotti(30 giorni)

Alcuni (Ministra Boschi, studiosi come Rivosecchi, Vandelli, Olivetti etc) ritengono che la nuova configurazione del Senato “assorba” le attuali competenze legislative della Conferenza Stato-Regioni e più in generale del Sistema delle Conferenze perché al “ nuovo” Senato spetta la funzione legislativa e soprattutto di raccordo fra lo Stato e le Regioni. In sostanza il principio di “ leale collaborazione”, invocato ripetutamente dalla Corte Costituzionale per giustificare l'intervento delle Conferenze , sarebbe assorbito dall'attività legislativa del Senato, inteso come Camera delle Autonomie.

Altri studiosi (Caretti, D'Atena) sono dell'avviso che le competenze legislative della Conferenza rimangono sostanzialmente inalterate per quanto concerne il parere preventivo sui testi normativi del Governo ; si potrebbe prevedere che il suddetto testo sia presentato alla Camera (come prevede la riforma costituzionale) ma contemporaneamente sia inviato al Senato corredato dalla relazione tecnica del

Governo e dei pareri preventivi espressi come quello della Conferenza Stato-Regioni. In questo modo il Senato, quando e se esaminerà il testo legislativo, avrà una maggiore consapevolezza sul disegno di legge in esame anche in presenza di tempi ridotti.

E' facile intuire che anche per questa fase legislativa non vi è chiarezza sui futuri compiti del sistema delle Conferenze ; la riforma costituzionale non si occupa dell'argomento ed ancora molte disposizioni della nuova Costituzione per quanto concerne il nuovo Senato sono vaghe e potranno chiarirsi soltanto in fase di attuazione.

Funzioni amministrative

Per quanto concerne l'attività amministrativa del Sistema delle Conferenze (pareri sui Regolamenti governativi concernenti le materie regionali, intese, accordi, ripartizione di fondi - ad esempio quelli del fondo sanitario -,programmazione di infrastrutture, realizzazione di opere pubbliche, nomine etc) è unanime la convinzione di politici e studiosi che tale azione proseguirà nelle forme attuali ed anzi potrà essere incrementata.

E' bene ricordare che già attualmente la Conferenza Stato- Regioni si riunisce più frequentemente sotto forma di Commissioni e di riunioni di organismi tecnici anziché in sede plenaria. Nel 2015 la Conferenza ha tenuto sessioni in sede plenaria 28 volte mentre le Commissioni si sono riunite 175 volte e ci sono state 183 riunioni di coordinamenti tecnici interregionali e 129 sedute di confronto tecnico con le amministrazioni (Vandelli). Ciò testimonia che già attualmente le Conferenze sono utilizzate maggiormente per un confronto amministrativo fra Stato e Regioni ed in misura minore come sede di dibattito politico generale e conseguenzialmente di carattere legislativo.

Questa condizione dovrebbe essere accentuata con l'eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale. Infatti c'è da notare che sembra completamente cambiare la prospettiva rispetto alla riforma costituzionale del 2001 nei rapporti fra lo Stato e le Regioni. Con la riforma del Titolo V del 2001 si intendeva valorizzare la funzione legislativa regionale mentre con l'ipotesi di riforma del 2016 è assolutamente privilegiata la potestà legislativa statale. Il nuovo riparto delle competenze legislative non è né duale né collaborativo: consolida la legislazione della crisi e, quindi, la gerarchizzazione delle fonti in favore della legislazione statale.

La riforma del 2016 tende, invece, ad ipotizzare uno sviluppo del regionalismo soprattutto sul " terreno dell'amministrazione". In tal senso potrebbe acquistare un ruolo centrale il " sistema delle Conferenze", magari procedendo all'unificazione in un' unica Conferenza Stato, Regioni ed enti locali.

Questa ipotetica unica Conferenza svolgerebbe una funzione fondamentale: dare attuazione all'articolo 118 della Costituzione, la cui mancata applicazione ha costituito uno dei maggiori limiti della riforma del Titolo V del 2001. L'attuale formulazione dell'articolo 118 in tema di rapporti amministrativi fra Stato ed enti territoriali non "è intaccato" dalla riforma del 2016 e pertanto si potrebbe procedere ad una " riallocazione" delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà e di differenziazione. In tal senso un 'ipotetica unica Conferenza potrebbe svolgere un ruolo essenziale perché costituirebbe l'organismo " naturale" di confronto tra Stato ed enti territoriali in tema di trasferimento di poteri amministrativi. Tutto ciò rappresenterebbe un elemento decisivo dell'attuazione della riforma costituzionale del 2016.

Pertanto la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha valorizzato gli atti delle Conferenze qualora si tratti di dare attuazione a leggi statali. La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato l'efficacia non solo politica ma anche giuridica delle intese e degli accordi in sede di Conferenza. La Corte Costituzionale ha annullato gli "atti-subprimari" statali emanati in contrasto con le intese previste dalla legge, imponendo la cooperazione tra Stato e Regioni nella fase di attuazione

delle normative. (Es: programmazione di infrastrutture, realizzazione delle opere pubbliche, determinazione di reti viarie, localizzazione di impianti e soprattutto determinazione dei LEA(livelli essenziali di assistenza sanitaria) e dei LIVEAS (livelli di assistenza sociale).)

“Questo valore delle intese e dei pareri in Conferenza come istituto privilegiato di integrazione del parametro della leale collaborazione dovrebbe essere perpetuato anche nel nuovo quadro costituzionale, perché non cambierebbero le norme costituzionali sulla leale collaborazione e sui criteri di riparto della potestà regolamentare” (Rivosecchi).

In particolare la Corte Costituzionale potrebbe ribadire la richiesta di un’”intesa a valle” in sede di Conferenza per atti amministrativi attuativi di leggi statali concernenti materie trasferite dalla potestà concorrente a quella esclusiva dello Stato dalla riforma costituzionale nelle seguenti ipotesi:

- Competenza esclusiva dello Stato soltanto per la determinazione delle “ disposizioni generali e comuni” in materie in cui rimangono corrispondenti competenze regionali (es: atti amministrativi attuativi di norme generali sulla “ tutela della salute”- affidata allo Stato- mentre l’ “organizzazione dei servizi sanitari” rimane di competenza regionale; atti amministrativi attuativi di disposizioni generali sul “ governo del territorio”- affidato allo Stato- rispetto alla “ pianificazione del territorio” – espressamente riservata al legislatore regionale). Si tratterebbe di tutti quei Regolamenti o atti amministrativi attuativi di “ una potestà legislativa concorrente camuffata” ai sensi della riforma costituzionale in discussione.
- In tutte le altre ipotesi in cui potrebbe essere richiesto il ruolo della Conferenza (anche mediante atti particolarmente significativi come le “ intese forti”) perché trattasi di atti statali (Regolamenti, atti amministrativi etc) in attuazione dell’esercizio della potestà legislativa statale per fattispecie concernenti “intreccio di materie”.

La Corte Costituzionale dovrebbe escludere il coinvolgimento della Conferenza per tutti quegli atti attuativi (Regolamenti- atti amministrativi) di leggi nazionali in materie trasferite dalla riforma costituzionale dalla potestà concorrente alla potestà esclusiva dello Stato piena (es: grandi opere, porti, aeroporti etc). In queste ipotesi l' "interesse nazionale"(reintrodotta seppure in forme diverse dalla riforma costituzionale del 2016) “dovrebbe attrarre automaticamente in favore dello Stato tutte le funzioni amministrative, in quanto espressione della preminenza dell'indirizzo politico statale “ (Rivosocchi).

L'attività del sistema delle Conferenze in materia comunitaria

Attualmente nell'ambito dell'attività del Sistema delle Conferenze esiste una specifica “ sessione europea” in cui si raccordano le linee della politica nazionale nell'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze delle autonomie nelle materie di competenza di quest'ultime. Al di là della riforma conseguente al Trattato di Lisbona, la Conferenza esprime parere obbligatorio sugli schemi dei disegni di legge recanti la legge europea e la legge di delegazione europea e facoltativo sugli schemi di atti amministrativi che danno attuazione alle direttive ed alle sentenze della Corte di giustizia, nonché designa i componenti regionali in seno alla rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea. Per ciò che concerne gli atti di natura finanziaria promuove la cooperazione per una piena e tempestiva utilizzazione delle risorse comunitarie destinate all'Italia.

L'attività comunitaria della Conferenza Stato- Regioni dovrebbe essere trasferita al “nuovo” Senato (articolo 55- comma quinto) perché quest'ultimo è chiamato ad operare il raccordo tra gli enti territoriali e l'Unione europea. La “ sessione europea”

della Conferenza non avrebbe più ragione di esistere. Tuttavia c'è chi obietta (D'Atena - Olivetti) che tale ipotesi non appare così sicura. Infatti in sede di Conferenza i rappresentanti della Regione sono in numero uguale per ciascuna di esse e le Regioni “pesano” tutte in egual maniera mentre all'interno del Senato il numero dei Senatori dipenderebbe dalla popolazione di ciascuna Regione e pertanto le indicazioni delle Regioni sarebbero meno rappresentative dei diversi interessi territoriali.

Infine anche in materia comunitaria si riproporrebbe il tema evidenziatosi per quanto riguarda la competenza legislativa della Conferenza. Attualmente il parere della Conferenza sui testi legislativi in materia comunitaria è preventivo e generale mentre il nuovo Senato esprimerebbe pareri successivi ed eventuali.

Prospettive di riforma

Indubbiamente il quadro dei rapporti fra Sistema delle Conferenze e nuovo assetto costituzionale (Senato, Camera etc) appare confuso e spesso contraddittorio.

Sembra pertanto opportuno che, qualora si concludesse positivamente l'iter della riforma costituzionale, in una fase successiva possa essere approvata una legge ordinaria od un Decreto legislativo che ristrutturì l'intero Sistema delle Conferenze.

In primo luogo andrebbero unificate le attuali diverse Conferenze in un'unica Conferenza affinché possa rappresentare un interlocutore unico nei confronti delle altre istituzioni.

Inoltre la normativa di riordino della Conferenza dovrebbe stabilire:

- Tempi e modalità con cui il Governo presenta i propri atti in sede di Conferenza;
- Una più definita tempistica per l'esame dei provvedimenti da parte della Conferenza, coinvolgendo maggiormente gli enti territoriali nella predisposizione degli ordini del giorno delle sedute;
- Precise norme procedurali per la trattazione degli atti superando l'attuale fase di "informalità";
- L'individuazione di specifiche modalità di voto "scavalcando" le forme di unanimità cui spesso fin ad oggi si ricorre.

Pertanto appare "perlomeno affrettato" quanto scriveva qualche commentatore (Ainis) qualche giorno fa (Repubblica del 7 Settembre 2016 pag. 24) in cui considerava la Conferenza Stato – Regioni un organismo inutile e quindi da abolire qualora fosse approvata la riforma costituzionale Renzi – Boschi.