

L'evoluzione del Sistema delle Conferenze di Matilde Castiello e Gianliborio Mazzola

SOMMARIO: Parte I - Il Sistema delle Conferenze nel raccordo tra Stato e Regioni. 1. Introduzione. Il metodo delle Conferenze nel dialogo tra Stato e Regioni; 2. L'organizzazione e il funzionamento delle Conferenze: la funzione di composizione degli interessi 3. L'attività delle Conferenze e la valenza politica del raccordo.

Parte II - Una vicenda emblematica. 4. Linee guida della Conferenza Stato-Regioni per la concessione di contributi ai Gruppi consiliari ai sensi del decreto-legge n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012; 5. Nuovo ruolo assunto dalla Conferenza Stato-Regioni.

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"¹ 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

¹ Fra i primi ad utilizzare questa locuzione, F. Pizzetti (2000), *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in "Le Regioni", n. 3-4, p. 473 ss.; P. Caretti (2000), *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in "Le Regioni", n. 3-4, pp. 547 e ss.. Per più recenti definizioni dell'attuale Sistema delle Conferenze, si vedano, tra gli altri: G. Carpani, che definisce le Conferenze un "sistema di raccordo (verticale) strutturato e permanente a carattere generale tra lo Stato e tutte le regioni e, dal 1997, anche con (una qualificata rappresentanza degli) enti locali, hanno un peso rilevante nelle relazioni tra i livelli di governo territoriali e quello centrale. L'assenza di una loro previsione nella Carta costituzionale non ne ha impedito la nascita negli anni '80 e il rapido affermarsi come incisivi strumenti di collaborazione interistituzionale incentrati sugli esecutivi (territoriali e nazionale)" (in G. Carpani (2011)), *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, articolo tratto dal sito www.astrid-online.it, p. 1); o, R. Carpino, che lo definisce come Sistema che "ha il fine di costituire la sede per la consultazione del Governo nazionale nei confronti del sistema delle autonomie e di assolvere alla concertazione tra i Governi, intendendosi per tali il Governo nazionale, quello regionale e quello locale" (R. Carpino (2012), *Il Sistema delle Conferenze*, in Mangiameli S. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma* – Volume I: Atti delle giornate di studio – Roma, 20-21-22 ottobre 2011, Cnr-Issirfa, Milano, Giuffrè editore, p. 529.

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 Governo².

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 Conferenze³, che dunque restano punto di riferimento del dialogo tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali.

² Nel documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva condotta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le regioni e gli enti locali ai fini della programmazione, si segnalava l'utilità di una "Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali" presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale "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, alla grande distribuzione delle risorse, alla determinazione degli obiettivi generali della programmazione, alle decisioni riguardanti la Comunità europea (*Documento 12 febbraio 1980*, tratto dal sito: www.daticamera.it). Il Senato aveva approvato poi un ordine del giorno sul cd. "Rapporto Giannini", che impegnava il Governo a presentare un disegno di legge con l'obiettivo, tra l'altro, di "assegnare la gestione dei rapporti con le Regioni all'unificante sede della Presidenza e del Consiglio dei Ministri" (*Resoconto stenografico 10 luglio 1980*, tratto dal sito: www.senato.it). Anche la Commissione ministeriale di studio istituita nel 1980 per "delineare un nuovo quadro di riferimento complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni" elaborò un progetto di legge sulle funzioni della futura Conferenza: essa avrebbe dovuto "promuovere la partecipazione delle Regioni e Province autonome alla elaborazione e attuazione dell'indirizzo politico generale del Governo" e "inglobare" le competenze svolte dalle due Commissioni interregionali esistenti. Infine, nel cd. "Rapporto Aniasi" del Ministro per gli Affari regionali, era previsto di "consentire alle Regioni e alle Province autonome di dare il loro contributo con organica partecipazione alla elaborazione e attuazione degli indirizzi di politica generale del Governo nelle materie in cui sia individuabile, a norma della Costituzione, delle leggi della Repubblica e degli Statuti, un interesse delle Regioni e delle Province autonome" (Aniasi A. (1982), *Rapporto 1982 sullo stato delle autonomie del Ministro per gli Affari regionali Aldo Aniasi*, Roma, Istituto poligrafico della Zecca).

³ Nel corso della XIII legislatura, nel progetto elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (L. cost. 1/1997) era inclusa la previsione di una "Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, i Comuni, le Province e le Regioni": di fatto, la Conferenza Unificata. Durante la XIV legislatura (2005), nel disegno di legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione - poi sottoposto a referendum popolare - fu inserita una delega in tal senso. Successivamente, durante la XV legislatura il Consiglio dei Ministri (22 dicembre 2006) approvò in via preliminare un disegno di legge delega per l'istituzione di un'unica "Conferenza Stato-Istituzioni territoriali", mai trasmesso alle Camere. Un ulteriore tentativo di riformare gli istituti del raccordo istituzionale può ascriversi alla scorsa legislatura con un disegno di legge decaduto per la fine anticipata.

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 Regioni⁴, 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, 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 Governo⁵.

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 pensiero⁶. Un primo orientamento sostiene che le Conferenze siano "organi statali"⁷. 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 lavori⁸. 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

⁴ La "Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano", inizialmente denominata "Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome", di seguito "Conferenza delle Regioni" si costituì a Pomezia il 15-16 gennaio del 1981 come organismo di coordinamento politico fra i Presidenti delle Giunte (informazioni tratte dal sito: www.regioni.it). Solo un decennio dopo - nel 1994 - nacque invece la "Conferenza dei Parlamenti regionali", denominata anche "Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome" - di seguito "Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative" - quale sede di raccordo tra le Assemblee legislative.

⁵ Lo stesso ruolo di Presidente della Conferenza delle Regioni ha assunto una valenza più politica. In precedenza, infatti, la Presidenza era semestrale ed assunta a rotazione; dal 1997, il Presidente ed il Vice Presidente sono invece eletti dai membri della Conferenza. E' significativo, in questo senso leggere - attraverso i comunicati stampa della Conferenza delle Regioni - il numero e il rilievo delle dichiarazioni politiche e delle esternazioni del Presidente, che spesso conducono ad una serie di atti e documenti presentati in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata.

⁶ Cfr. R. Carpino (2012), *op. cit.*, pp. 534-535.

⁷ R. Bifulco (2006), *Conferenza Stato-Regioni*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, a cura di S. Cassese, Volume II, Milano, Giuffrè, p. 1235.

⁸ In effetti, vi è chi reputa che la collocazione della Conferenza la renda un "ibrido" tra un ufficio burocratico della Presidenza del Consiglio ed un ufficio politico posto alle dipendenze dirette del Presidente della Conferenza. Si veda in questo senso anche G. Carpani (2006), *op. cit.* p. 8.

Ministri; tutto ciò lascia pensare che l'evoluzione conduca una struttura paritetica cogestita ovvero di una sede paritetica in cui tutti i soggetti che vi siedono sono portatori di eguali ruoli e diritti⁹. 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 stesse¹⁰; molti evidenziano i limiti dovuti al fatto che si tratti di un coordinamento tra esecutivi, incentrato sul ruolo del Governo¹¹, che marginalizza il ruolo delle Assemblee e condiziona l'attività parlamentare, nonché allunga i tempi della decisione istituzionale¹². 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.

⁹ Tra coloro che sono più favorevoli a questa visione evolutiva dello strumento delle Conferenze, R. Carpio (2012), *op. cit.*, p. 548. L'autore rintraccia nella riforma del Titolo V il mutamento del ruolo della Conferenza, reinterpretato anche dalla Corte costituzionale, che ha condotto a nuove prassi generando "nuove fattispecie di pareri e intese". Nel pensiero dell'autore, le Conferenze sono state introdotte nell'ordinamento in un'ottica "centralista", rappresentando una "modalità di interlocuzione tra Governi"; con il tempo sono divenute però le sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione, evidenziandone la natura politica dell'organo Conferenza. Sebbene di diverso avviso sull'evoluzione dello strumento delle Conferenze, S. Mangiameli (si veda: Mangiameli S. (2011), *Considerazioni sullo schema di disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza della Repubblica*, art. tratto dal sito web www.issirfacnr.it, giugno 2011, p. 2). L'autore considera la scelta operata dal legislatore costituzionale nel 2001 espressamente in favore della Camera delle Regioni e delle autonomie, piuttosto che del sistema delle Conferenze. L'autore individua una minima "svolta istituzionale" nella formulazione della legge 131 del 2003, che avrebbe introdotto una forma di "cooperazione paritaria". Secondo l'autore, l'esclusione della deliberazione dell'intesa sostitutiva da parte del Consiglio dei Ministri, intenderebbe fare assumere alla Conferenza "non il ruolo istituzionale che la rende sede procedimentale, bensì luogo tipico della collaborazione, considerata come ricerca di soluzioni consensuali nascenti dalla mediazione politica, che successivamente possono anche essere formalizzate in atti normativi nell'ambito delle rispettive competenze da parte dello Stato e delle Regioni" (p. 3). Alcuni arrivano a rilevare che con questa legge e la previsione della cosiddetta "intesa forte" vi sia stato un vero e proprio passaggio da un'attività consultiva ad un'attività di tipo sostanzialmente deliberativo. Sulla base di questo tipo di orientamento, vi è chi sostiene che le Conferenze diano luogo ad una nuova tipologia di fonti atipiche. Si veda: Ruggiu I. (2006), *Contro la Camera delle regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, p. 202.

¹⁰ C. Tubertini (2010), *Le regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in "Istituzioni del federalismo", fascicolo 1/2; p. 98: "Se si condividono queste osservazioni, allora bisogna dedurre che il peso assunto dalle Conferenze rende ormai ineludibile una più compiuta disciplina giuridica del loro funzionamento ed un chiarimento circa il regime degli atti che da queste promanano, senza trascurare anche possibili riforme di tipo strutturale che coinvolgano l'attuale articolazione tripartita e la composizione delle Conferenze".

¹¹ Cfr. ad esempio, R. Bin, S. Bartole, G. Falcon, R. Tosi (2005), *Diritto Regionale*, Il Mulino, Bologna, p. 233.

¹² Cfr. S. Mangiameli (2007), *Evoluzione del sistema regionale. Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in "Istituzioni del Federalismo"/Quaderno n. 1.2007, p. 115.

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 prassi¹³.

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 Unificata¹⁴. 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 Regioni¹⁵.

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 Conferenze¹⁶.

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

¹³ La struttura amministrativa di riferimento è la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La convocazione spetta al Presidente del Consiglio o al Ministro da questi delegato, che ne stabilisce anche l'ordine del giorno. Le Conferenze si avvalgono di una Segreteria retta da un Direttore generale che opera alle dirette dipendenze e secondo gli indirizzi del Presidente, nonché sulla scorta delle indicazioni del Collegio, e svolge anche un lavoro preparatorio delle sedute della Conferenza. Sono noti l'ordine del giorno e i destinatari della convocazione e si può prendere visione del report dei lavori della Conferenza, che riporta insieme ad ogni punto all'ordine del giorno l'esito della valutazione, nonché del verbale di seduta. Tutti i documenti e le informazioni citate sono disponibili su: www.statoregioni.it, www.unificata.it.

¹⁴ Le Conferenze Stato-Regioni e Unificata, che in origine si riunivano con cadenza semestrale, sono ora convocate mediamente due volte al mese e in genere nella stessa giornata. La Conferenza Stato-Città è invece convocata molto di rado e su questioni specifiche. Per un confronto puntuale sui dati: www.statoregioni.it; www.unificata.it.

¹⁵ Infatti, mentre fino al 2005, il funzionamento della Conferenza delle Regioni è stato affidato alla prassi, nell'ultimo decennio la Conferenza ha invece adottato un Regolamento di organizzazione e funzionamento con le connesse Linee interpretative. In effetti, essendo ormai invalsa la prassi del meccanismo a due interlocutori in Conferenza Stato-Regioni, è stato necessario anche, ad esempio, stabilire il quorum costitutivo e deliberativo per i lavori e per le decisioni da far assumere all'Assemblea. Accade quindi che essa si riunisca preliminarmente sull'ordine del giorno delle Conferenze e su altri argomenti sui quali ritenga di dover manifestare una posizione comune. La Conferenza delle Regioni è deputata alla preparazione dei documenti e delle posizioni definitive delle Regioni che vengono rappresentate al Governo in occasione delle sedute della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata. Si veda: www.regioni.it.

¹⁶ Per questa definizione e per una puntuale ricostruzione della prassi sul funzionamento delle Conferenze, Cfr. G. Carpani (2006), *La Conferenza stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, Il Mulino, pp. 27 e ss..

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 evidenziato¹⁷, 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 politica¹⁸. 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 spesa¹⁹. Ciò che condiziona la posizione delle Regioni e degli Enti locali in Conferenza non è un'appartenenza politica, ma territoriale²⁰. 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.

¹⁷ Cfr. R. Carpio (2012), *op. cit.*, p. 531.

¹⁸ Cfr., ad esempio: S. Mangiameli (2007), *op. cit.*, p. 111; R. Carpio, *op. cit.* (2012), p. 532.

¹⁹ Cfr. I. Ruggiu (2011), *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in "Le Regioni" a. XXXIX, n. 2/3, maggio-giugno 2011, pp. 1- 2. L'autrice sostiene che vi sono due aspetti di sistema da tenere presenti nell'analisi dell'operare delle Conferenze nei primi dieci anni di vigenza del Titolo V: il fatto che esse "si sono trovate ad operare in una situazione del tutto particolare, data dal fatto che nelle tre legislature che si sono susseguite (...) i governi in carica hanno portato avanti il proprio indirizzo politico quasi ignorando che il Titolo V fosse entrato in vigore" e il fatto che "le Conferenze si sono trovate ad operare in un contesto caratterizzato da risorse decrescenti".

²⁰ Cfr. R. Carpio (2006), *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in "Le istituzioni del federalismo", fascicolo n. 1, p. 14. L'autore evidenzia che: "Quando nacque la Conferenza il dialogo avveniva con un Presidente della Regione eletto dal Consiglio regionale (con tutte le debolezze che ciò comportava), mentre oggi avviene con soggetti che traggono la loro legittimazione dal voto popolare". Egli pone dunque in luce la "forza politica di una alleanza dei Presidenti delle Regioni, e dei Sindaci e dei Presidenti delle province e delle Comunità montane (se ci troviamo in sede di Conferenza Unificata)" come "forte è l'impatto, se vogliamo anche mediatico, del sistema delle autonomie che si oppone, anche se mediante un parere, alle scelte del Governo. Peraltro l'appartenenza politica raramente – e non può che essere così – incide sulla posizione politica delle Regioni e degli enti locali in quanto si tratta di una rappresentanza dei territori, o meglio degli interessi in questi residenti che si contrappone a quella dello Stato".

A questo proposito, in riferimento alla proliferazione del metodo di lavoro delle Conferenze, molti hanno segnalato una progressiva marginalizzazione del ruolo delle Assemblee elettive²¹: 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 stesse²². 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 raccordo²³; questo dovere spetta generalmente al Presidente della Giunta, ma non mancano altre soluzioni²⁴: 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"²⁵.

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

²¹ Anche qui, Cfr. S. Mangiameli (2007), *op. cit.*, p. 111.

²² G. Caprio (2008), *Una vera Conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo* (articolo tratto dal sito: www.astrid-online.it), p. 4: "Quella che chiamano Conferenza delle Regioni altro non è che la denominazione delle riunioni dei Presidenti di Giunta regionale, i quali senza alcun mandato da parte dei propri Consigli regionali ed in assenza di una normativa regionale che faccia riferimento ad essa, cercano di raccordarsi per verificare l'esistenza di posizioni comuni. E' un modo per snellire il dialogo interregionale. Nulla di più. Eppure, quelle che sono delle mere ed informali riunioni sono scambiate nell'immaginario collettivo per essere un organo, un ente o addirittura un'istituzione nazionale, al pari delle Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città ed Autonomie locali ed Unificata, che sono le sole sedi esistenti nell'ordinamento".

²³ Si veda, diffusamente, G. Mazzola (2011), "Bilancio e tendenze dell'ultima legislatura regionale" (15/07/2011) e "Le prospettive della funzione di controllo nei Consigli regionali" (15/02/2011), in "Amministrazione in Cammino" (articolo tratto da: www.amministrazioneincammino.luiss.it).

²⁴ Lo Statuto della Regione Abruzzo (art. 68) prevede, ad esempio, la necessità di una ratifica con legge regionale delle intese della Regione con altre Regioni qualora esse siano sancite ai sensi dell'Art. 117 Cost.. Nello Statuto della Regione Emilia-Romagna il dovere di informazione spetta invece alla Giunta che riferisce ed illustra, almeno ogni sei mesi, all'Assemblea le iniziative assunte, le attività svolte e le decisioni raggiunte nelle sedi delle Conferenze (L.R. 13/2005 in GU 20 agosto 2005, n. 33). Il dovere di informazione dei Presidenti si trova in alcuni Regolamenti di Consiglio.

²⁵ Bollettino Ufficiale della Regione Marche del 6 dicembre 2004, n. 128. Si fa riferimento all'Articolo 26, dedicato alle attribuzioni del Presidente della Giunta regionale.

organizzazioni di raccordo orizzontale proprio tramite le Conferenze e che possono condurre anche alla possibilità di un blocco istituzionale²⁶. 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 governativi²⁷.

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'attività²⁸.

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

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

²⁶ Cfr. R. Carpino, *op. cit.* (2012), p. 549-550; I. Ruggiu, *op. cit.* (2011), pp. 8 e ss.. In particolare, quest'ultima autrice dopo aver ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale delle conseguenze della omissione e della patologia della partecipazione, esplora le tipologie di sanzioni politiche attivate fino ad ora dalle Conferenze (tra esse si annoverano: l'abbandono delle Conferenze; la diserzione dei lavori; l'occupazione fisica della sede delle Conferenze; l'interruzione dei rapporti istituzionali; uno "stillicidio di puntualizzazioni" e "continuo ritorno sulla collaborazione mancata"), fornendo anche un elenco dei principali episodi di cronaca istituzionale dal 2001.

²⁷ In riferimento all'attività legislativa possono prendersi in considerazione i pareri espressi dalla Conferenza Unificata sui documenti di bilancio e ciò che ne è scaturito dal punto di vista politico. Ad esempio, in riferimento al mancato accoglimento del parere dell'Anci sul disegno di legge di stabilità per il 2010 si verificò l'interruzione dei rapporti istituzionali tra Anci e Governo. Il parere sui documenti di bilancio per il 2012 non è stato espresso a causa della mancata partecipazione dell'Upi.

²⁸ Cfr. R. Carpino (2006), *op. cit.*, p. 28: "L'astensione dalla partecipazione alle sedute da parte delle Regioni e delle Associazioni delle autonomie locali è un fatto che potremmo dire "doloroso" per il Governo. È un'esperienza vissuta nella prima fase di attuazione della riforma della Costituzione in cui il mutato ruolo delle Regioni e degli enti locali ha spinto i propri rappresentanti ad assumere degli atteggiamenti di maggiore vigore nei confronti delle scelte di carattere finanziario del Governo. Nelle finanziarie del 2002 e del 2003 i tagli a Regioni ed Enti locali sono risultati di maggior impatto essendo accompagnati, dal blocco delle addizionali di competenze delle autonomie e dalle crescenti spese per la sanità. In questo caso, una prima volta, gli enti locali ed, una successiva, le Regioni si sono astenuti dal partecipare alle sedute della Conferenza paralizzandone l'attività e la ripresa dei lavori è divenuto argomento di trattativa politica".

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 rinviengono negli interventi della Corte dopo il 2001 un potenziamento di tale partecipazione²⁹.

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 autonomie³⁰. 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-Regioni³¹. E' inoltre prevista la possibilità per le Regioni e le Province autonome, nelle materie di

²⁹ In questo senso, si veda la riflessione di I. Ruggiu, 2011, p. 7.

³⁰ Nella "Relazione annuale programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea", redatta a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per gli Affari europei - Dipartimento per le Politiche europee, si legge proprio che la nuova Legge 24 dicembre 2012, n. 234 "consente ora quel salto qualitativo nei rapporti tra Governo, Parlamento e Regioni: associando maggiormente gli organismi legislativi ai processi di formazione e attuazione della normativa UE. Questo rafforza la legittimità democratica dell'architettura istituzionale e della stessa azione dell'Unione. Inoltre, rende l'Italia più correttamente partecipe delle politiche europee e in grado di incidere sulla loro definizione" (Testo tratto dal sito: www.politicheeuropee.it).

³¹ A questo proposito deve evidenziarsi che l'art. 2 della legge 234/2012 sancisce che in caso di materie di interesse, il Presidente della Conferenza delle Regioni o, per i rispettivi ambiti di competenza, i presidenti Anci, Upi e Uncem, possono partecipare alle sedute del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), istituito al fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase 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 europea³².

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 intese³³. 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 collaborazione³⁴, 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 unilateralmente³⁵ 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"³⁶. Con il nuovo Titolo V, il principio di leale

predisposizione degli atti dell'Unione europea, nonché al Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea, di supporto allo stesso CIAE.

³² Si veda anche l'Audizione informale della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome presso la XIV Commissione politiche dell'unione europea della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame congiunto del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2013, del Programma di 18 mesi del Consiglio dell'Unione europea per il periodo 1° gennaio 2013 - 30 giugno 2014 e della Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'unione europea per il 2013.

³³ Per una ricostruzione dell'articolazione dei pareri, intese e accordi nella prassi della Conferenza, si veda R. Carpino (2012), *op. cit.*, p. 537 e ss..

³⁴ Si veda ad esempio: G. Carpani, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, Nota per il gruppo di studio di Astrid "Dove va il regionalismo"; o, anche I. Ruggiu, (2006), *op. cit.*, p. 200.

³⁵ Corte Cost., Sentenza n. 204 del 1993.

³⁶ Corte Cost. sentenza n. 116 del 1994; sentenza n. 338 del 1994.

collaborazione è criterio per affrontare e risolvere i casi di ambiti materiali di incerta competenza³⁷, ma con l'introduzione di un meccanismo di flessibilità: la cosiddetta "chiamata in sussidiarietà"³⁸, 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"³⁹. 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 statale⁴⁰ 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 regionale⁴¹. 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'intesa⁴².

Per semplificare estremamente il quadro della giurisprudenza sugli atti delle Conferenze, il parere si conferma strumento più debole⁴³, 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

³⁷ Corte Cost., sentenza n. 308 del 2003; sentenza n. 248 del 2004.

³⁸ Si vedano in questo senso: Corte Cost., sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004. In particolare, nella sentenza n. 303 la Corte inquadra la vicenda dal punto di vista dell'iter procedurale, per valutare se l'intervento statale in una materia concorrente sia lesivo delle attribuzioni regionali. A questo punto, si definisce il meccanismo della "chiamata in sussidiarietà", ovvero: l'"esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa anche quella legislativa", grazie all'art. 118, c. 1, Cost. "il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce per rendere meno rigida (...) la stessa distribuzione delle competenze legislative". Nel giustificare in questo caso l'intervento statale, la Corte ha argomentato che limitare l'attività "unificante" dello Stato alle sole materie esclusive o alla determinazione dei principi nelle materie concorrenti, significherebbe "svalutare oltremisura istanze unitarie" che giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze. La Corte definisce, per il nostro ordinamento, dei "congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica".

³⁹ Corte Cost., sentenza n. 31 del 2006; sentenza n. 401 del 2007.

⁴⁰ Ad esempio: Corte Cost., sentenza n. 201 del 2007 e sentenza 168 del 2008.

⁴¹ Corte Cost., sentenza n. 50 del 2008; sentenza n. 51 del 2008.

⁴² Ad esempio: R. Bifulco (2006), *op. cit.*, p. 1233; L. Torchia (2003), *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale)*, art. tratto dal sito web: www.astrid-online.it, S. Mangiameli S. (2011), *Considerazioni sullo schema di disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della conferenza della Repubblica* (articolo tratto da: www.issirfacnr.it) giugno 2011, p. 2. S. Mangiameli lo definisce un meccanismo di "destrutturazione del riparto costituzionale" delle competenze.

⁴³ Riguardo al coinvolgimento nelle procedure legislative tramite il parere, la Corte ha presto chiarito che il parere può rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi solo ove previsto dalla Costituzione (sentenza n. 437 del 2001). La Corte ha poi affermato che non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 196 del 2004), precisando che il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, sia nella fase di emanazione di un decreto-legge che in quella della conversione, non integra un vizio di costituzionalità della norma statale, né postula, di per sé, la lesione del principio di leale collaborazione (sentenze n. 272 del 2005 e n. 181 del 2006).

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 Ministri⁴⁴. La Corte costituzionale si era pronunciata in più occasioni sulla necessità e sulla forza politica dell'intesa, anche dal punto di vista procedurale⁴⁵, 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'intesa⁴⁶. 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 “adequata 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 adottato in contrasto con i contenuti dell'intesa raggiunta⁴⁷. 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 assunto⁴⁸. 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”⁴⁹, 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

⁴⁴ Si veda in questo senso S. Mangiameli, *op. cit.* (2007), p. 111.

⁴⁵ Cfr., ad esempio, le sentenze Corte Cost. nn. 337 del 1989, 21 del 1991, 220 del 1990, 747 del 1988, 116 del 1994.

⁴⁶ Corte Cost., sentenza n. 206 del 2001.

⁴⁷ Corte Cost., sentenze n. 21 del 2006, n. 58 del 2007.

⁴⁸ Corte Cost., sentenza n. 31 del 2006.

⁴⁹ Per l'adozione di tali atti il Regolamento sembra richiedere, come quorum funzionale, il voto favorevole di tutti i presenti (l'unanimità) con almeno 8 presenze. Si veda il documento “Funzionamento della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome”, CINSEDO, novembre 2011, p. 2 (www.regioni.it).

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.

II. Una vicenda emblematica

4. Linee guida della Conferenza Stato-Regioni per la concessione di contributi ai Gruppi consiliari ai sensi del Decreto-Legge n. 174/2012, convertito nella legge n. 213/2012

La Conferenza Stato- Regioni ha elaborato delle linee guida per l'approvazione del rendiconto di esercizio annuale dei Gruppi consiliari ai sensi del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con la legge 7 dicembre 2012, n. 213⁵⁰.

E' bene ricordare che tali normative furono esitate dal Governo Monti dopo gli scandali che hanno investito diversi Consigli regionali (esempio Lazio, Piemonte, Lombardia, Basilicata, etc.); recentemente inchieste giudiziarie sono state avviate nei confronti dei capigruppo del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna e di un considerevole numero di deputati dell'Assemblea Regionale Siciliana, oltre a Consiglieri regionali della Regione Sardegna.

Come è noto diversi consiglieri e gruppi consiliari avrebbero utilizzati i fondi erogati dal Consiglio per finalità “non istituzionali”. La magistratura ordinaria e contabile ha avviato procedimenti promuovendo indagini nei confronti dei capigruppo e di gran parte dei Consiglieri regionali come nell'ipotesi recente dell'Assemblea Regionale Siciliana. Tali inchieste in molti casi hanno prodotto successivamente lo scioglimento dell'intero Consiglio; qualcuno dei capigruppo consiliari della precedente legislatura regionale è stato comunque già condannato.

In considerazione di questa situazione di emergenza, il Governo Monti, anche sotto la pressione dell'opinione pubblica “infuriata per lo scandalo dei costi della politica”, predispose dei testi normativi che intendevano regolamentare e ridurre le spese dei gruppi consiliari.

La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali collaborarono attivamente alla stesura di tali testi ; anzi elaborarono delle proposte in tema di costi della politica nelle Regioni che costituirono il fondamento delle proposte del Governo.

Il Parlamento approvò prontamente tali disposizioni anche se talvolta “ledevano” importanti principi giuridici consolidati.

In tema di contributi ai gruppi consiliari certamente si “infrangeva” l'autonomia del Consiglio regionale fin a quel momento l'unico organismo abilitato a regolare i rapporti politici al proprio

⁵⁰ Deliberazione concernente le linee guida per il rendiconto dell'esercizio annuale da parte dei gruppi consiliari regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del disegno di legge (AS 3570) concernente: "Conversione in legge con modificazioni del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Seduta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, 6 dicembre 2012 (tratto da: www.statoregioni.it).

interno. E' bene ricordare che i gruppi consiliari per una parte della dottrina prevalente costituiscono delle associazioni di fatto che esercitano funzioni pubbliche (esempio: designazione dei componenti delle Commissioni consiliari, partecipazione alla Conferenza dei Capigruppo). Il legislatore nazionale ritenne di poter intervenire anche su associazioni di carattere privato in quanto destinatarie di fondi pubblici ed in tal senso dettò "regole particolarmente stringenti".

Con notevole "stupore" la Conferenza delle Regioni favorì l'impostazione iniziale del decreto-legge n. 174/2012⁵¹ anche se nella fase finale espresse critiche sul medesimo Decreto e sulla relativa legge di conversione n. 213/2012, sostenendo che tali provvedimenti superavano quanto richiesto e necessario soprattutto in tema di controllo da parte della Corte dei Conti⁵². Successivamente la Conferenza delle Regioni, congiuntamente alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, elaborò alcune linee guida per l'applicazione della suddetta normativa; tali indicazioni dovrebbero essere recepite dalle Assemblee, dai Consigli regionali e dai rispettivi gruppi consiliari. Il documento⁵³ prevede che ciascun Gruppo adotti un disciplinare interno per regolare le modalità di gestione delle risorse trasferite dal Consiglio.

Il Presidente del Gruppo autorizza le spese e ne è responsabile; la veridicità e la correttezza delle spese sostenute sono attestate dal Presidente del Gruppo. Per veridicità si intende la corrispondenza fra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute mentre per la coerenza delle medesime è necessario rapportarle alle finalità previste dal decreto-legge n.174/2012.

Il Documento in esame addirittura indica i principi cui debbono ubbidire le spese dei gruppi consiliari, entrando "pesantemente" nell'autonomia di ciascun raggruppamento politico.

Le spese debbono essere riconducibili all'iniziativa istituzionale del gruppo ed i fondi erogati dal Consiglio regionale non possono essere utilizzati per il finanziamento, diretto o indiretto, delle spese degli organi centrali di partiti o di movimenti politici; è evidente l'intendimento di bloccare l'artificiosa costituzione di gruppi consiliari per provvedere all'erogazione di somme in favore di movimenti politici che non si siano presentati alle elezioni.

Le linee guida vietano altresì la possibilità di intrattenere rapporti di collaborazione a titolo oneroso e di erogare contributi a membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo oppure ad altri Consiglieri regionali di altre Regioni o ai candidati di qualsiasi tipo di elezione amministrativa o politica durante il periodo elettorale e fino alla proclamazione degli eletti.

Non sono consentite spese inerenti la comunicazione istituzionale durante il periodo antecedente le elezioni vigendo la par condicio.

Per evitare i gravi episodi di "malcostume politico" verificatisi recentemente ed oggetto di diverse inchieste della magistratura, il documento elaborato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Assemblee legislative precisa che il contributo per le spese di funzionamento versato dal Consiglio al gruppo consiliare non può essere utilizzato per le spese sostenute dal consigliere nell'espletamento del mandato né per altre spese personali; è escluso altresì l'acquisto di strumenti di investimento finanziario od automezzi.

⁵¹ Comunicato stampa della Conferenza delle Regioni, 4 ottobre 2012: "Costi politica: Regioni, Governo avanti con decreto. Il provvedimento va nella direzione indicata dalla Conferenza delle Regioni (tratto da: www.regioni.it).

⁵² La Conferenza delle Regioni del 25 ottobre ha espresso il proprio parere in sede di Conferenza Unificata sul decreto legge 174 del 10 ottobre in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali (pubblicato nella sezione "conferenze" del sito www.regioni.it): documento approvato - Parere su Legge 10 ottobre 2012, n. 174 recante: "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012" (tratto da: www.regioni.it).

⁵³ Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome riunite in Assemblea congiunta il 5 dicembre 2012 (tratto da: www.regioni.it).

Le linee guida per l'approvazione del rendiconto di esercizio annuale dei gruppi consiliari precisano che i fondi erogati dal Consiglio regionale possono essere utilizzati esclusivamente per finalità istituzionali⁵⁴

Ciascun gruppo consiliare approverà annualmente un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, al fine di assicurare la corretta rilevazione della gestione e la regolare tenuta della contabilità.

Nel documento in esame si indicano altresì quale documentazione contabile sia necessario allegare ai rendiconti dei Gruppi consiliari e le modalità per la tracciabilità dei pagamenti effettuati.

Il rendiconto annuale del gruppo consiliare sarà trasmesso dal medesimo gruppo al Presidente del Consiglio regionale che, tramite il Presidente della Regione, lo invierà alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti; quest'ultima si pronunzierà, entro trenta giorni dall'invio, con specifica delibera sulla regolarità del rendiconto in esame e, seguendo a ritroso l'iter dell'invio, comunicherà l'esito del controllo al Consiglio regionale. Qualora la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti valuti non regolare il rendiconto, il gruppo consiliare decadrà dal diritto all'erogazione delle risorse da parte del Consiglio regionale per l'anno in corso e dovrà restituire le somme ricevute dal medesimo Consiglio regionale e non rendicontate.

5. Nuovo ruolo assunto dalla Conferenza Stato-Regioni

La normativa esaminata testimonia il nuovo ruolo assunto dalla Conferenza Stato-Regioni. Tale organismo - ormai - non si limita a cercare di favorire la soluzione di conflitti legislativi tra Stato e Regioni ma predispone norme che condizionano "pesantemente" l'attività delle Regioni stesse. Nell'ipotesi del controllo sui finanziamenti ai gruppi consiliari, oltre a contribuire alla formulazione del decreto-legge n. 174/2012 convertito nella legge n. 213/2012, la Conferenza Stato-Regioni si è trasformata in "esegeta" della suddetta normativa dettandone le disposizioni applicative.

In questo modo la Conferenza ha esteso notevolmente la propria funzione di coordinamento ed è intervenuta nell'ambito dei rapporti politici all'interno dei Consigli regionali, regolando la delicata interazione fra organismo consiliare e gruppi consiliari.

Questa "invasione di campo" è certamente lesiva dell'autonomia dei Consigli regionali, fino ad ora titolari della regolamentazione dei rapporti fra Consiglio e gruppi consiliari nella gestione dei fondi erogati a questi ultimi.

E' chiaro però che l'autonomia è stata intesa nel corso degli anni come una forma di "extra-territorialità" ed è accaduto che alcuni capigruppo e consiglieri regionali abbiano "abusato" nell'utilizzazione dei finanziamenti trasferiti dai rispettivi Consigli.

⁵⁴ Ad esempio: spese cancelleria, stampa, telefoniche, postali; acquisto libri, riviste, quotidiani, supporti informatici etc; promozione istituzionale e acquisto spazi pubblicitari su organi di informazione dell'attività istituzionale del gruppo e dei singoli consiglieri appartenenti al gruppo; rimborso al personale del gruppo delle spese sostenute per missioni autorizzate dal Presidente del gruppo medesimo; spese di rappresentanza (esempio: accoglienza ed ospitalità di personalità ed autorità estranee al Consiglio) per eventi e circostanze di carattere rappresentativo del gruppo consiliare; acquisto di beni strumentali destinati all'attività di ufficio o all'organizzazione delle iniziative dei gruppi; di tali tipi di acquisizioni effettuate con i fondi del gruppo debbono essere tenute le relative ricevute. Il contributo per le spese del personale del gruppo può essere utilizzato in base alle normative vigenti.

La stessa proliferazione dei gruppi individuali nei Consigli regionali, attraverso l'“utilizzo” delle normative sulla costituzione dei gruppi in deroga stabilite da ciascuna Regione, a dispetto anche della logica bipolare emersa dalle elezioni e favorita da sistemi elettorali basati su coalizioni concorrenti, non ha consentito risparmi di spesa né agevolato i controlli⁵⁵.

Nonostante l'esistenza di norme, anche di carattere interno, può dunque affermarsi che si sia verificato un abuso delle deroghe da queste consentite: probabilmente l'erogazione delle somme dal gruppo al singolo consigliere avrebbe dovuto richiedere che il rispetto delle norme non fosse solo formale⁵⁶ attraverso meccanismi di controllo interni più adeguati, trasparenti e sistematici.

Non può escludersi che la situazione fosse nota all'interno degli organismi consiliari ma, come purtroppo spesso avviene, la politica non sa “autoriformarsi”⁵⁷: è chiaro che la crisi del sistema partitico ed istituzionale a livello regionale ha comportato lo “scadimento” della rappresentanza consiliare e sono aumentati i fenomeni di utilizzazione “impropria” dei fondi erogati ai gruppi consiliari. C'è stato bisogno degli interventi della magistratura ordinaria e contabile per far emergere determinate “situazioni intollerabili”. E' lo stesso sistema politico - che si lamenta delle interferenze della magistratura - ad aver spesso dimostrato una notevole incapacità ad eliminare alcune distorsioni rendendo necessario affidare a soggetti esterni talune scelte “dolorose”.

Pur ritenendo innegabile una ingerenza molto forte del sistema delle Conferenze nei confronti dell'autonomia del funzionamento dei singoli Consigli regionali, è dunque legittimo chiedersi se diversamente gli organismi consiliari sarebbero stati in condizione di correggere le “storture” evidenziate dalle inchieste giudiziarie. Deve purtroppo ritenersi che la risposta sia negativa nel breve periodo e senza un indirizzo di massima condiviso dalle medesime autonomie.

In definitiva, le linee guida della Conferenza delle Regioni e dei Presidenti delle Assemblee, pur essendo molto stringenti, hanno costituito proprio quell'atto di indirizzo cui si accennava in precedenza, rendendosi necessarie anche per cercare di limitare estenuanti trattative all'interno di ciascun Consiglio regionale.

⁵⁵ Si veda G. Mazzola, *I gruppi consiliari regionali: realtà e prospettive* (8/11/2010), in “Amministrazione in Cammino” (articolo tratto da: www.amministrazioneincammino.luiss.it).

⁵⁶ Non essendo così, il trasferimento è stato configurato come una forma “surrettizia” di stanziamento di fondi in favore del consigliere regionale e del gruppo di appartenenza talvolta utilizzato per finalità “non prettamente” istituzionali.

⁵⁷ Si veda in questi senso anche N. Viceconte, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o democrazia?*, in Istituzioni del Federalismo, n. 1.2013, p. 44 (articolo tratto dal sito: www.regione.emilia-romagna.it).