



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

**Master
in
*Istituzioni parlamentari “Mario Galizia”
per consulenti d’Assemblea***

**Il Sistema delle Conferenze Stato-Regioni, tra
attualità e riforma costituzionale**

RELATORE

Chiar.mo Prof. Gianliborio Mazzola

Candidato
Filippo Lucido

A.A. 2015/2016

INDICE

<u>Introduzione</u>	Pag. 4
----------------------------------	--------

Capitolo I

1 Le vicende della questione regionale

<i>1.1. Evoluzione del regionalismo Italiano</i>	<i>pag. 7</i>
<i>1.2. Il Regionalismo Italiano tra Decentramento e autonomia</i>	<i>pag. 11</i>
<i>1.3. Dal regionalismo conflittuale al regionalismo cooperativo. Il modello originale</i>	<i>pag. 13</i>

Capitolo II

2 La progettazione della Conferenza

<i>2.1 Le forme di raccordo tra Stato e regioni prima dell'istituzione delle conferenze</i>	<i>pag. 16</i>
<i>2.2 La giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione: dalle origini alla riforma del titolo V</i>	<i>pag. 18</i>
<i>2.3 La formazione del sistema Italiano delle conferenze</i>	<i>pag. 21</i>

Capitolo III

3 L'evoluzione del sistema delle Conferenze; la struttura, le attribuzioni e i meccanismi di funzionamento della Conferenza Stato-regioni.

<i>3.1 L'evoluzione normativa della Conferenza Stato-regioni: dall'atto istitutivo alle più recenti riforme</i>	<i>pag. 26</i>
---	----------------

3.2 La recente legislazione statale sulla Conferenza Stato–regioni; le materie e i modelli decisionali.....	pag. 29
3.3 Principio cooperativo e Conferenza Stato-regioni: una preliminare visione d’insieme.....	pag. 33
Considerazioni conclusive alla luce delle recenti proposte di riforma del sistema delle conferenze.....	pag. 36
<u>Bibliografia</u>.....	pag. 40

Introduzione

Ci si propone di analizzare il sistema della Conferenza permanente per rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome; col passare degli anni e degli interventi normativi, quest'organismo è divenuto la sede centrale e privilegiata d'incontro e di confronto tra centro e periferia.

L'art. 5 della Costituzione, inserito nei principi fondamentali dello Stato, proclama il riconoscimento e la promozione di tutte le autonomie locali e sancisce il principio del decentramento amministrativo.

Con il sistema delle Conferenze si è delineato un regionalismo "garantista", volto a salvaguardare la sfera delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni. Lo Stato non sarebbe potuto penetrare all'interno di questa sfera, ma la Regione in nome dell'unità e indivisibilità della Repubblica avrebbe dovuto rispettare i limiti comunque imposti dalle autorità statali.

Con il passare del tempo si assiste però al superamento di questa ottica. Si afferma un indirizzo che contesta la possibilità che organi centrali dello Stato e delle Regioni operino separatamente, ciascuno nel proprio ambito di competenza.

Si conferma così, il principio di leale collaborazione, che conduce al consolidamento di un nuovo regionalismo definito "cooperativo" da contrapporre a quello "garantista".

La "leale collaborazione" non era prevista espressamente nella Costituzione; è stata introdotta dalla giurisprudenza costituzionale, dalla prassi legislativa ordinaria e solo successivamente dalle leggi costituzionali.

Solo a partire dalla metà degli anni '90, la Corte ha indicato il fondamento concreto cui bisogna riferirsi quando si fa riferimento alla leale collaborazione: l'art. 5 Cost. considerato il fondamento del principio cooperativo.

Anche il legislatore statale è intervenuto con un'opera di riordino cercando di superare il regionalismo "organicista" che si stava delineando. La l. n. 142 del 1990 è la prima legge - in attuazione dell'ormai abrogato art. 128 Cost.- che ha dettato i principi fondamentali in materia di autonomie locali, regolamentandone per la prima volta, la potestà statutaria.

Per la legge 142, allo Stato spetta il compito di definire il carattere della autonomia e le funzioni di Comuni e Province, mentre le Regioni organizzano l'esercizio delle proprie competenze amministrative a livello locale, attraverso le Province e i Comuni, e disciplinano la cooperazione dei Comuni e delle Province tra loro e con la Regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle Autonomie Locali.

La legge 142/1990 ha comunque il merito di prospettare una nuova impostazione dei rapporti tra le Regioni e gli Enti Locali, basata su forme di cooperazione tra i diversi livelli di governo nell'ambito regionale.

Da tale punto di vista, ha giocato un ruolo importante sia la giurisprudenza costituzionale - che ha fatto un uso sistematico del canone di leale collaborazione soprattutto sul piano del riparto delle competenze legislative - sia la legislazione statale nel momento in cui ha spesso richiesto il raggiungimento del consenso da parte dello Stato con il sistema delle autonomie.

In particolare, dall'analisi della giurisprudenza della Corte si evince come la cooperazione non assuma solo una funzione di garanzia per i livelli territoriali inferiori, nel momento in cui quest'ultimi partecipano a procedimenti decisionali statali, ma anche un ruolo di compensazione di funzioni sottratte alle regioni e riallocate allo Stato in vista del raggiungimento di interessi unitari.

La crescita dell'esigenza di cooperazione tra i diversi livelli di governo non ha tuttavia trovato concretizzazione in meccanismi di raccordo di tipo istituzionale - considerata l'assenza di una Camera di rappresentanza delle Regioni e la mancata attuazione del circuito di raccordo, da formarsi all'interno delle Commissioni Parlamentari, previsto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 - ma ha individuato risposte adeguate unicamente nel sistema delle Conferenze.

La riforma del Titolo V ha comportato la revisione degli articoli 114-133 della Costituzione, trasformando in profondità l'ordinamento istituzionale della Repubblica. La parte che qui rileva è in particolare la ripartizione della potestà legislativa e amministrativa, cioè la revisione degli articoli 117 e 118 Cost.

La ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di Governo costituisce l'elemento centrale di una riforma improntata ai principi del federalismo. Infatti, uno dei criteri classici su cui fondare la distinzione tra forme di Stato regionale e federale, è identificabile nella ripartizione delle materie fra centro e periferia. Con questo studio si

cerca di esaminare le questioni in prospettiva storica, richiamando ove possibile le esperienze di altri ordinamenti.

Si ritiene che le evoluzioni non si presentino all'improvviso e imprevedibilmente; le istituzioni repubblicane non consentono strappi e salti in avanti, ma procedono mediante un quotidiano svolgersi di rapporti intersoggettivi che, talora, possono richiedere l'intervento del legislatore al fine di individuare le modalità funzionali per un efficiente dialogo fra enti.

Dall'evoluzione storica dei rapporti fra lo Stato e gli altri enti territoriali, si comprende il particolare sviluppo – riconosciuto anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale – del *principio di leale collaborazione*.¹

Anche il Trattato UE include la “leale collaborazione” fra i principi che ispirano i rapporti fra Stati membri e fra Stati ed Unione.

Nell'ordinamento costituzionale italiano, esso trova presidio nell'art. 5 Cost, che rappresenta la perenne tensione fra unità ed indivisibilità della Repubblica, da una parte, e riconoscimento e promozione delle autonomie locali, dall'altra.

Bisogna sottolineare come la parabola discendente della collaborazione intersoggettiva s'inquadri in un clima di decadenza della collaborazione interorganica. È, infatti, ormai malattia endemica della c.d. “seconda Repubblica” il clima di reciproca sfiducia che anima le relazioni fra poteri dello Stato. Tale circostanza ha come effetto collaterale il depauperamento dei rapporti intersoggettivi; ad esempio l'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia, che non consentono un proficuo rapporto fra Stato e Regioni nelle sedi di concertazione.

Procedendo da una breve e sommaria panoramica degli ordinamenti federali e regionali, ci si occuperà della nascita e dello sviluppo del principio di leale collaborazione nella legislazione e nella giurisprudenza della Corte costituzionale, delle istituzioni della leale collaborazione e delle prassi istauratesi nel nostro Paese.

¹ Art. 4 par. 3 del TUE: “In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati”.

CAPITOLO I

Le vicende della questione regionale

1.1 Evoluzione del regionalismo Italiano

“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.”

Non si può prescindere dall'art. 5 della Costituzione se si vuole comprendere come il Costituente abbia concepito i rapporti fra “Stato-centro e stato-periferia”, cioè quale opzione abbia accolto per definire l'assetto “geografico” dei poteri della Repubblica.

Non se ne può prescindere nemmeno alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione che ha profondamente innovato le relazioni fra enti territoriali, sempre nel quadro dell'impostazione generale fornita dal suddetto art. 5 Cost.

L'esigenza di un modello che valorizzasse le istanze locali non costituiva una novità che emerse soltanto nei lavori della Costituente.

I difetti del centralismo di epoca regia non mancarono di manifestarsi; ne fu testimonianza l'istituzione nel 1896 del “*Commissario civile per la Sicilia*”, con poteri assai rilevanti, al fine di avvicinare ai cittadini le diverse attribuzioni che sarebbero spettate al Governo centrale; un Commissario avrebbe potuto accertare da vicino i bisogni della popolazione e provvedervi con maggiore sollecitudine rispetto al Governo centrale distratto dalle molteplici esigenze di tutto il Regno.

Nel primo dopoguerra forti esigenze autonomiste si registrarono in Sicilia ed in Sardegna e il Partito Popolare di Don Luigi Sturzo fu paladino del movimento regionalista.²

I Padri costituenti e i primi interpreti del testo costituzionale avevano ben presenti i disagi derivanti da un'amministrazione accentrata; si riteneva, infatti, che una precisa

² L. STURZO, *Riforma statale e indirizzi politici*, Firenze, 1923.

separazione delle competenze potesse evitare usurpazioni da parte dello stato centrale; tuttavia, tale disegno si sarebbe ben presto rilevato utopistico davanti alla complessità dei pubblici bisogni cui era necessario dare risposta.

In questo quadro generale e nell'assenza di raccordi intersoggettivi previsti dalla Costituzione, il ruolo di definire le competenze degli enti territoriali fu assunto dalla Corte costituzionale.

Le prime pronunce in tal senso si ebbero con riferimento a giudizi di legittimità costituzionale intentati dalle Regioni a Statuto speciale nei confronti di leggi statali e viceversa.

Il riparto di competenze era stato definito dall'art. 117 della Costituzione, attraverso una lista alquanto circoscritta di materie affidate alla legislazione regionale; tale potestà era comunque unicamente di tipo "concorrente" in quanto la legge statale avrebbe dovuto dettare norme di principio vincolanti per la legislazione regionale; la risoluzione dei conflitti di competenza era affidata al giudice costituzionale. Gli enti locali, godevano anch'essi di autonomia costituzionalmente garantita, che si sarebbe dovuta esplicitare nell'ambito dei principi definiti dalle leggi dello Stato, venendosi a creare una sorta di separazione rispetto alle regioni e un rapporto privilegiato con il centro. Infine, assai limitati erano i raccordi degli enti territoriali con lo Stato e le forme di partecipazione delle regioni alle funzioni statali.

Negli anni della guerra fredda, come in molti campi della vita costituzionale, anche riguardo alle autonomie territoriali prevalse la continuità con il passato:³ qualsiasi istituto che potesse contribuire a limitare il potere politico del centro era guardato con sospetto, non solo limitatamente alle regioni, ma anche alle autonomie locali; infatti escludendo le regioni a statuto speciale, che godevano di una pre-autonomia, le altre Regioni rimasero sulla carta per decenni. Tutto ciò determinò il radicamento di un assetto di stampo accentrato, che si rivelerà assai arduo da smantellare anche quando il mutato clima nazionale ed internazionale consentirà infine l'attuazione del disegno regionale.

Si assistette in questo periodo alla necessità di un'azione riformatrice: il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali sarebbe dovuto essere la via per una riforma, in termini di efficienza, dell'amministrazione pubblica. Inoltre, le esigenze di

³ V. P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in AA.VV., *Dieci anni dopo (1945-1955)*, Bari, 1955, 227 ss.

partecipazione che- anche in conseguenza dei movimenti culturali della fine degli anni Sessanta che erano forti anche in Italia - avrebbero potuto trovare uno sbocco nel livello regionale e nella rinnovata valorizzazione degli enti locali.

Tuttavia, superata una breve stagione di entusiasmo per i nuovi enti, la fase dell'attuazione della Costituzione s'intrecciò strettamente, quasi dall'inizio, con quella che può essere qualificata, ancora una volta una *“fase di riflusso”*.

In effetti, l'azione congiunta del legislatore statale e della giurisprudenza costituzionale ha contribuito a dar vita a uno Stato regionale dotato di un'autonomia legislativa regionale alquanto circoscritta, mentre si affermava la tendenza delle regioni a caratterizzarsi prevalentemente come enti di amministrazione. L'attuazione della Costituzione, negli anni Settanta e Ottanta, ha mostrato l'impossibilità di realizzare il modello di ripartizione delle competenze previsto dai costituenti del 1948.

La debolezza delle regioni e la mancanza di meccanismi di partecipazione alle funzioni statali hanno impedito la nascita di un compiuto modello cooperativo, dando luogo invece a un sistema a netta prevalenza dello Stato centrale.

La definizione delle materie è avvenuta sulla base delle funzioni amministrative trasferite alle regioni, secondo un *“parallelismo all'inverso”* che ne ha comportato la sostanziale decostituzionalizzazione; l'interesse nazionale, previsto nella Costituzione come limite esterno alle competenze regionali, è stato utilizzato come titolo giustificativo di interventi statali di dettaglio nelle materie regionali, con conseguente espropriazione di interi settori di competenza della legislazione regionale⁴.

Il sistema preventivo d'impugnativa delle leggi regionali da parte dello Stato, sommandosi con i ritardi accumulati dalla Corte costituzionale, ha paralizzato per anni le leggi regionali oggetto di ricorso governativo, dando luogo ad una anomala contrattazione legislativa preventiva; tale confronto da parte delle regioni era finalizzato ad evitare ricorsi che si sarebbero tradotti in un *“congelamento”* dell'attività legislativa, nelle more delle decisioni della Corte.

Per riequilibrare tale situazione, anche sotto l'impulso della giurisprudenza costituzionale⁵, si sono sviluppati meccanismi di collaborazione tra lo Stato e le regioni,

⁴ E. Cheli, *Lo “Stato regionale” nella giurisprudenza costituzionale*, in Id., *Il giudice delle leggi. La corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 83 ss.

⁵ P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le regioni*, 1989, p. 116 ss.

culminati con la creazione di un organo misto, la Conferenza Stato-Regioni, che riunisce i rappresentanti del governo centrale e dei governi regionali. Tuttavia, l'assenza di previsioni costituzionali al riguardo ha impedito alla Conferenza, e in generale al principio di leale collaborazione, di estendere i propri effetti nell'ambito della funzione legislativa.

Nel complesso, in tutta questa decisiva fase, il sistema politico non è riuscito a riarticolarsi su base regionale e ha dato una lettura del regionalismo strumentale alle esigenze tattiche del momento, secondo una prassi che affonda le sue radici già nell'epoca costituente.

Spostandosi ad osservare il livello regionale, ci si potrebbe interrogare talvolta sulla inadeguatezza della classe politica locale, sulle sue capacità progettuali e sul livello di innovazione che le regioni, nel loro complesso, sono state in grado di esprimere.

A questo proposito le considerazioni dovrebbero necessariamente essere differenziate, non apparendo possibile dare una medesima valutazione del rendimento istituzionale dei nuovi enti: alcune regioni del Nord e del Centro si caratterizzano per un certo livello di innovazione e per una buona gestione delle risorse e delle competenze; assai più negativi sono i giudizi a cui si giunge per la maggior parte delle regioni meridionali. Il tema del regionalismo, in definitiva, si scontra ancora con quello che, fin dall'unità d'Italia, è il principale "nodo" italiano, ovvero il dualismo Nord/Sud, in termini di sviluppo economico e di capitale sociale.

Comunque 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 (Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 12 ottobre 1983), dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali (Decreto Presidente Consiglio dei Ministri 2 luglio 1996) e dalla Conferenza Unificata (Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281), che si configura ed opera come una sintesi degli altri due organismi 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.⁶

L'esigenza di prevedere forme permanenti di raccordo tra Stato e Regioni, pur avvertita nel dibattito in Costituente, si tradusse infatti inizialmente nella previsione della Commissione bicamerale per le questioni regionali; tale organismo sarebbe dovuto diventare la sede parlamentare permanente di garanzia nei confronti di interventi dello Stato su organi regionali. Si sarebbe dovuto procedere altresì, tramite puntuali interventi del legislatore, a forme di raccordo di tipo settoriale⁷.

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 successivamente al più comune orientamento di istituire un raccordo di tipo intergovernativo che consentisse agli esecutivi delle Regioni di dialogare con il Governo⁸.

⁶ Castiello M e Mazzola G "L'evoluzione del Sistema delle Conferenze"

⁷ ibid

⁸ 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).

1.2 Il Regionalismo Italiano tra Decentramento e autonomia

Le vicende del regionalismo italiano, con il passaggio dal primo regionalismo, al federalismo a Costituzione invariata ed alla revisione del Titolo V, hanno mostrato come l'istituzione Regione - nata dal pensiero delle forze politiche presenti in Assemblea Costituente che promuovevano una costruzione della "comunità" incentrata sulla prossimità e sulla sussidiarietà, valorizzando il principio di autonomia, di autogoverno, di libertà e di democrazia - non sia mai stata accettata fino in fondo; di qui le reazioni dell'amministrazione statale e dei poteri centrali che hanno fatto dell'uniformità legislativa, dell'interesse nazionale e, per un certo periodo, anche dello Stato sociale e della questione meridionale i loro punti di forza per non attuare il Titolo V, prima, e per disattenderlo, dopo.

La contestazione sui costi e sull'utilità delle regioni continua ad offuscare, anche nell'opinione pubblica, il tema dei costi degli organi dello stato: non si discute di apparati costituzionali, di ministeri, di magistratura, di enti e società pubbliche, soprattutto per quanto concerne i servizi resi alla collettività. Non è un caso che la costante discussione sui livelli di autonomia riconosciuti dalla Costituzione a regioni ed enti locali, risulti di fatto funzionale a evitare la riforma del Parlamento, della giustizia e dell'amministrazione centrale e periferica dello stato; tutto ciò senza considerare che proprio tali strutture centrali determinano una negativa immagine del Paese, anche a livello internazionale, comportando una mancanza di attrazione per gli investitori esteri. Con il passare del tempo si assistette all'affermazione di un indirizzo che contestò la possibilità che organi centrali dello Stato e delle Regioni operassero separatamente, ciascuno nel proprio ambito di competenza.

Si affermò così, il principio di "leale collaborazione" che condusse al consolidamento di un nuovo regionalismo definito "cooperativo" che si contrapponeva a quello "garantista".

Il principio di leale collaborazione però non era previsto espressamente nella Costituzione; è stato introdotto dalla giurisprudenza costituzionale, dalla prassi legislativa ordinaria e dalle leggi costituzionali.

Anche il legislatore statale è intervenuto con un'opera di riordino cercando di superare il regionalismo "organicista". La l. n. 142 del 1990 è la prima legge, che in attuazione dell'ormai abrogato art. 128 Cost., ha dettato i principi fondamentali in materia di autonomie locali, regolamentandone per la prima volta, la potestà statutaria.

Per la suddetta legge 142, allo Stato sarebbe spettato il compito di definire il carattere dell'autonomia e le funzioni di Comuni e Province, mentre le Regioni avrebbero dovuto organizzare le proprie competenze amministrative a livello locale, attraverso le Province e i Comuni, ed avrebbero dovuto disciplinare la cooperazione dei Comuni e delle Province tra loro e con la Regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle Autonomie Locali. Nonostante i buoni propositi la l. 142/90 ebbe un sostanziale insuccesso.

Tale riforma avrebbe dovuto procedere ad una redistribuzione delle competenze ma diede vita al cd. "centralismo regionale", che ha rappresentato un ostacolo al processo di ricomposizione delle competenze a livello regionale e locale.

La l. 142/1990 ebbe comunque il merito di prospettare una nuova impostazione dei rapporti tra le Regioni e gli Enti Locali, basata su forme di cooperazione tra i diversi livelli di governo nell'ambito regionale.

L'assetto dei rapporti tra Stato - Regioni - Enti Locali è stato riformato ulteriormente, e in modo più incisivo, dalla legge 15 marzo 1997 n. 59, c.d. "legge Bassanini", e da decreti legislativi successivi, in particolare il Decreto Legislativo n. 112/1998, che introdussero una nuova modalità di allocazione delle competenze: una volta definite quelle indivisibili dello Stato e di altri organismi pubblici, quali le autorità indipendenti, la legge attribuì alle Regioni e agli Enti Locali le funzioni residue secondo nuovi criteri, ispirati ai principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di differenziazione e di completezza.

Il sistema di ripartizione previsto dalla l. 59/1997 è stato attuato con il Decreto legislativo 112/1998 che concretizzò un forte decentramento in favore di Regioni e Enti Locali in quattro grandi settori: sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona ed alla comunità; polizia amministrativa regionale e locale. Lo Stato mantenne un potere d'intervento sostitutivo qualora la accertata inattività delle Regioni e degli Enti Locali avesse comportato inadempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali.

Il ricorso agli istituti della cooperazione tra Stato e Regioni è stato graduale e progressivo, anche a causa del ritardo con cui sono state istituite le Regioni a statuto ordinario. Abbiamo assistito alla evoluzione da forme di forte competitività tra gli enti territoriali a forme di cooperazione. L'affermazione progressiva del principio collaborativo ha reso necessaria l'individuazione d'istituti presso cui sviluppare la suddetta collaborazione.

1.3. Dal regionalismo conflittuale al Regionalismo cooperativo. Il modello originale

Dopo una prima fase di diatriba e conflitto di competenze tra le neonate Regioni contro la “ben organizzata” amministrazione centrale, cominciò ad emergere l'inevitabile esigenza di pianificazione e di integrazione politica.

Non stupisce quindi che, proprio per tali esigenze, si manifestarono le prime forme di superamento della fase più acuta di conflittualità tra Stato e Regioni. Iniziò, infatti, a circolare l'idea di un “Regionalismo cooperativo”, inteso come partecipazione paritaria delle Regioni all'esercizio delle funzioni dello Stato. Tuttavia, più che indicare una realtà, un modo di essere dello Stato regionale italiano, l'espressione suddetta indicò una “tendenza” lungo la quale si muoveva lo Stato - comunità nell'edificazione di un ordinamento autenticamente decentrato.⁹

In effetti, il *regionalismo cooperativo*, è diverso da quello che si realizza nell'esperienza italiana: esso presuppone un rapporto di *partnership* tale per cui la regola dell'organizzazione orizzontale sostituisce quella verticale, alla quale resta riservata la funzione di risoluzione di conflitti eventualmente insorgenti tra le parti¹⁰. Di conseguenza, il *modello cooperativo* generalmente applicato “prevede un sistema di conferenze e di organismi di collegamento che non sono incorporati in organi statali, ma formano una sorta di “terzo livello” fra Stato ed enti locali; inoltre, tali conferenze non

⁹ T. MARTINES - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1992, pag. 109.

¹⁰ A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1983, pag. 47.

deliberano atti giuridicamente impegnativi, ma elaborano accordi politicamente rilevanti, da discutere poi nelle sedi giuridicamente competenti.”

“La vicenda italiana ha invece mostrato una tendenza verso una cooperazione di tipo organicistico”: la partecipazione regionale all'esercizio di funzioni dello Stato si è realizzata attraverso organi o organismi vari, strutturalmente incardinati nell'organizzazione costituzionale o amministrativa dello Stato e aventi, nella maggior parte dei casi, carattere settoriale e puntuale; o in alternativa attraverso procedimenti misti, in seno ai quali però, la presenza o l'intervento di soggetti portatori di interessi regionali non è riuscita a svolgere un ruolo politicamente significativo.

Si è preferito realizzare, insomma, un coordinamento “non per *atti*, ma per *organi*”.

Il coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio di competenze statali avviene mediante raccordi di tipo “procedimentale” e “organizzativo”.

La prima soluzione riconosce alle Regioni poteri di iniziativa nell'ambito di procedimenti amministrativi nazionali, oppure subordina l'adozione di atti statali alla previa audizione degli organi regionali competenti, o, ancora, al raggiungimento di intese tra questi e organi dello Stato.

La soluzione di tipo organizzativo trova invece espressione nell'istituzione di sedi collegiali (interregionali o “miste”), dotate di competenze prevalentemente, ma non esclusivamente, consultive.

Va rilevato come la maggior parte degli organismi creati in quel periodo risulti essere a carattere settoriale e specifico, tanto che nel loro ambito si verificano prevalentemente negoziazioni e trattative quasi private tra assessorati regionali e amministrazioni centrali di settore.

Tale peculiarità non fa altro che aumentare la frammentarietà delle attività delle amministrazioni e rendere più difficile il raccordo “Stato-Regioni” per un proficuo confronto dei rispettivi interessi, sotto il profilo degli indirizzi generali di carattere politico e dell'azione amministrativa.¹¹

Tali strutture avrebbero dovuto, quantomeno, costituire la sede per un confronto di ampio respiro e di indubbia valenza politica, anziché ridursi a centri di sterili e riduttivi contatti fra assessorati regionali e ministeri di settore.

¹¹ P. NUMERICO, *Verso un disegno di legge governativo in ordine ad una Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome*, ne *Il Foro Amministrativo*, 1982, fasc. 1, parte II, pag. 73.

Preso atto della strada intrapresa dal regionalismo italiano, la dottrina non si è mostrata compatta nel giudicare e valutare i risultati di tali esperienze; anzi, esaminando i contributi degli studiosi è facile rinvenire una spaccatura fra gli esperti del settore.

CAPITOLO II

La Progettazione della conferenza

2.1 Le forme di raccordo tra Stato e Regioni prima dell'istituzione delle conferenze

Le istanze unitarie connesse all'avvento del Welfare State rideterminarono l'assetto complessivo dei rapporti tra i poteri favorendo la funzione di intervento dello Stato nelle politiche pubbliche; per bilanciare l'accresciuta competenza dei poteri centrali e la conseguente perdita di funzioni delle regioni, tuttavia, non erano "tipizzati" che pochi strumenti di raccordo, inidonei ad assicurare un coinvolgimento effettivo delle autonomie.

In questo "desolante" scenario sul piano dei raccordi cooperativi iniziò a crescere anche l'attenzione del legislatore statale; quest'ultimo conscio della necessità di assicurare un maggiore coinvolgimento delle regioni nelle scelte nazionali, introdusse nuove pratiche collaborative per lo più attraverso settoriali e disorganici interventi normativi; tali modalità non rispondevano ad una comune e costante logica di apertura a formule improntate ad una paritaria codecisione.

L'assenza di puntuali riferimenti normativi – considerando il silenzio della Costituzione sul tema, nonché anche l'origine della cooperazione quale risposta ad un procedimento di "centralizzazione" delle funzioni di origine giurisprudenziale – lasciava di fatto il campo a "forme libere di collaborazione dettate più da congiunturali esigenze degli apparati statali che non rispondenti ad una logica ispiratrice unitaria"¹².

¹² Cfr., S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 50.

I vari strumenti di raccordo per organi risultavano già molto diversi tra loro per forme procedurali e contenuti¹³, nonché per composizione – alle volte prevedendo la legge il coinvolgimento della singola regione, altre volte quello di tutte le regioni ordinarie - ; tali organismi erano accomunati solo da una asimmetria nella distribuzione dei poteri, che risultavano fortemente sbilanciati a favore dello Stato, e da una certa informalità nella disciplina delle attività e delle funzioni¹⁴.

Inoltre, tutte queste prime forme di raccordo convogliavano le istanze partecipative delle regioni sul piano amministrativo, o su quello della determinazione dell'indirizzo politico, coinvolgendo, quindi, le sedi esecutive regionali e statali; in questo modo non solo non si assicurava la partecipazione degli organi democratici – visto il precedente sistema elettorale regionale che non prevedeva una elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e considerata l'assenza di una Camera regionale, quale organo di *decompressione* delle tensioni tra centro e periferia – ma si spostava anche il peso delle decisioni politiche sull'apparato esecutivo, con conseguente perdita di consistenza per le sedi elettive, in specie quella parlamentare.

Identiche perplessità presentava la Commissione interregionale formata da tutti i Presidenti delle Giunte Regionali – introdotta con legge n. 281/1970 e attuata con un D.M. del 6 luglio 1972 – dotata in origine di poteri di consultazione sui criteri di ripartizione dei finanziamenti per i programmi di sviluppo, che successivamente fu coinvolta in diversi procedimenti decisionali nella predisposizione e nell'attuazione normativa dell'indirizzo politico. Ad esempio, la Commissione veniva sovente chiamata a pronunciarsi sulla designazione di rappresentanti regionali in organi statali o a collaborare nella definizione degli indirizzi per gli interventi dello Stato in alcune politiche di interesse anche regionale¹⁵ e successivamente anche a co - determinare le decisioni mediante uno strumento, quello dell'intesa, che sarà sempre più spesso utilizzato nelle prassi concordate¹⁶.

¹³ Così ancora, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 50, il quale in relazione ai poteri delle regioni evidenzia come in alcuni casi questa partecipava come mero ufficio periferico con compiti esclusivamente istruttori, altre volte in qualità di soggetto portatore di un interesse secondario nella fattispecie, e solo eccezionalmente in quanto soggetto dotato di un potere di codecisione per mezzo dell'intesa.

¹⁴ A. BALDASSARRE, *I raccordi istituzionali tra Stato e regioni speciali*, cit., p. 672 e ss.

¹⁵ S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 49.

¹⁶ V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, cit., p. 499 e ss.

I deludenti risultati ottenuti dalla proliferazione di strutture istituzionali a composizione mista consigliarono successivamente al legislatore di abolire questa vasta congerie di fattispecie negoziate; in concomitanza al fallimento di questi meccanismi di raccordo nacque l'idea di costituire un organismo di “decompressione” delle istanze regionali a carattere permanente, la Conferenza Stato-Regioni.

2.2 La giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione: dalle origini alla riforma del titolo V

La giurisprudenza costituzionale ha contribuito in modo notevole allo sviluppo del tema della leale collaborazione¹⁷ con importanti pronunce nelle quali, a seguito della sua teorizzazione, ha ricercato una definitiva sistematizzazione del principio.

In particolare, la Corte ha cercato nelle sue interpretazioni di precisare la “natura giuridica”, costituzionale o solo legislativa, della cooperazione, il suo ambito applicativo – che troverà comunque terreno elettivo sul piano del riparto delle competenze tra Stato e regioni – soffermandosi spesso, di conseguenza, sulle modalità di raggiungimento del consenso al fine di valutare l'eventuale “giustiziabilità” della legge, sul piano formale, ove emanata in assenza dei prescritti meccanismi di raccordo, e, sul piano sostanziale, ove adottata in difformità dagli esiti dell'attività concertativa.

Tali pronunce hanno dunque contribuito in modo determinante a precisare i limiti della cooperazione, incidendo peraltro su profili che neppure attualmente possono dirsi del tutto pacifici, a dimostrazione dell'origine chiaramente giurisprudenziale del principio di “leale collaborazione”.

Il primo riconoscimento del canone cooperativo risale già ad alcune decisioni inerenti la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni a Statuto speciale, in cui la Corte ha sottolineato la necessità di predisporre procedimenti condivisi tra Stato e regioni allorquando la fattispecie presentasse una confusione di ambiti.

¹⁷ S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*,

Solo con una successiva pronuncia del 1958, la Consulta offrì tuttavia indicazioni più precise: sancì che la collaborazione tra Stato e regioni dovesse ritenersi “del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie”; in caso di intreccio di competenze, “sia che si tratti di attività legislativa, sia che si tratti di attività amministrativa”, l’ente competente a curare l’interesse primario deve tenere in considerazione gli altri “interessi compresenti nella fattispecie”.

In questa prima fase la Corte sembrò quindi ispirata ad una visione “unilaterale” del modello cooperativo; i giudici costituzionali, legittimando la discrezionalità del legislatore statale nell’individuazione delle modalità di raccordo, giustificavano in via di prassi la previsione di strumenti negoziati del tutto asserviti al perseguimento “di obiettivi tendenzialmente prefissati dagli organi statali di indirizzo”. Pertanto è possibile sostenere che la Corte abbia iniziato a utilizzare il canone cooperativo sul piano del riparto delle competenze: in particolare quando si ravvisava un intreccio di funzioni rimessi ordinariamente sia allo Stato che alle regioni. Secondo tale giurisprudenza la cooperazione ha operato come “meccanismo” idoneo a derogare ai criteri di riparto delle competenze, senza assurgere a “principio generale”; conseguenzialmente, considerata anche la sporadicità del richiamo alla collaborazione, non si imponeva neppure la ricerca di un collegamento con le disposizioni costituzionali.

Dopo la costituzione delle regioni ordinarie la Corte continuò ad allinearsi agli stessi schemi di giudizio utilizzati in relazione alle regioni speciali; infatti, nelle prime pronunce in cui si iniziò a riconoscere la possibilità di un agire concordato, il canone cooperativo operò come semplice meccanismo idoneo a derogare ai criteri di riparto delle competenze, non assurgendo ancora a “principio generale” cui ispirare le azioni di Stato e regioni. Ad esempio nella sentenza n. 94 del 1985, la Corte precisò che - ferma l’attribuzione dello Stato per la predisposizione delle pratiche concordate - è necessaria “l’*intesa* tra Stato e regioni” nella materia ambientale presupponendo quest’ultima “la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi” rappresentati da una “pluralità di soggetti”, ma tutti asserviti al fine unitario “costituzionalmente imposto, appunto, della tutela del paesaggio”. Con una successiva decisione, la Corte affermò che, la riconduzione delle pratiche negoziate al disposto dell’articolo 9 della Costituzione,

impone un impegno di Stato e regioni che sono tenuti “a concorrere alla tutela ed alla promozione del valore”¹⁸.

I meccanismi cooperativi non erano frutto di strumenti di co-decisione, quanto di scelte unilaterali imposte dal legislatore statale che relegavano le regioni ad un ruolo subalterno; quest’ultime potevano soltanto accettare le prescrizioni statali senza peraltro aver partecipato alla loro concretizzazione. E’ possibile sostenere che nella prima giurisprudenza il “canone della cooperazione” sia stato imposto dalla Corte come “principio di rango costituzionale” al fine di giustificare espropriazioni e ritagli di competenze regionali, attribuite allo Stato quale soggetto garante del principio unitario. Tuttavia la perdita di attribuzioni del legislatore regionale non ha trovato adeguata compensazione, avendo spesso la Corte legittimato la salvezza della legislazione statale che prevedeva soltanto l’onere di consultazione delle regioni, risultando rara la previsione di modelli effettivi di co-decisione.

Dopo la costituzione della Conferenza Stato –Regioni - introdotta con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12.10.83 - la situazione non mutò Infatti, per i difetti strutturali e gli scarsi poteri di effettiva negoziazione originariamente attribuiti a questa sede di raccordo – esprimevano soltanto pareri - continuavano a relegare le regioni in un ruolo di passivo recepimento delle decisioni statali.

Inoltre, considerato che tali organismi di raccordo in origine assicuravano il coinvolgimento delle autonomie solo sul piano amministrativo, e non anche su quello della formazione degli atti legislativi, anche la cooperazione in Conferenza non era suscettibile di perequare l’alterazione del sistema costituzionale di riparto delle competenze legislative.

Per queste ragioni, in quelle sporadiche pronunce in cui la Corte, richiamando il principio di leale collaborazione, si interrogava sulla legittimità delle norme che prevedevano il coinvolgimento delle regioni in Conferenza, la suddetta Corte si limitava per lo più a ribadire come questo, come altri modelli partecipativi negoziati, dovessero ritenersi una scelta discrezionale del legislatore statale¹⁹.

Almeno fino ai primi anni ’90, la Corte ha interpretato il principio “a senso unico”, legittimando la costruzione di un monopolio del legislatore statale nell’individuazione dei modelli partecipativi.

¹⁸ Corte costituzionale, sent. n. 359 del 1985, in *Giur. cost.*, II, 1985, p. 2522 e ss..

¹⁹ A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-regioni*, in *Le Regioni*, 1984, p. 700 e ss..

2.3 La formazione del sistema Italiano delle conferenze

Con la locuzione “Sistema delle Conferenze” si suole intendere l’insieme di quelle sedi concertative di cui fanno parte la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (d’ora in poi “Conferenza Stato-Regioni”), la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, nonché quell’ ambito in cui si trattano di questioni inerenti tanto le Regioni, quanto gli enti locali denominato Conferenza Unificata (sede congiunta delle due Conferenze).

Dall’esame del riformato Titolo V della Costituzione, la dottrina più attenta ha rilevato che, nonostante la mole dei cambiamenti apportati, il destino del federalismo italiano continua ad essere il Sistema delle Conferenze: la mancata riforma dell’assetto bicamerale, infatti, non consentirebbe altra conclusione²⁰.

Dall’esame dei dati pubblicati dal Governo riguardo all’attività del sistema delle conferenze appare che il ruolo motore del sistema sia svolto dalla Conferenza Stato-Regioni cui si affianca la Conferenza Unificata, mentre il ruolo della Conferenza Stato-Città risulta sempre più limitato.

La Conferenza Stato-Regioni è stata istituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 1983 ed ha ricevuto la prima organica disciplina con la legge 23 agosto 1988, n. 400. In base all’art. 12 della disposizione da ultimo richiamata, alla Conferenza sono attribuiti compiti di “informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi relativi alla politica estera, alla difesa, alla sicurezza nazionale, alla giustizia”.

La Conferenza è composta dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, è convocata (almeno ogni sei mesi, anche se solitamente lo è con frequenza decisamente maggiore) e presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri che ne decide l’ordine del giorno.

Quanto alla natura giuridica, v’è da rilevare che, benché la Conferenza sia incardinata presso la Presidenza del Consiglio, per la sua composizione e per le funzioni attribuitele

²⁰ RUGGIU, I., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, in *Le Regioni*, 5, 2000.

non può definirsi un organo statale, sebbene “un’istituzione operante nell’ambito della comunità nazionale come strumento per l’attuazione della cooperazione tra lo Stato, le regioni e le province autonome”.

L’art. 7 comma II del Decreto Legislativo n. 281/1997 dispone che “la Conferenza Stato-Regioni può istituire gruppi di lavoro o comitati, con la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle amministrazioni interessate, con funzioni istruttorie, di raccordo, collaborazione o concorso alla attività della Conferenza stessa”²¹ e, d’altra parte, il Decreto del Presidente del Consiglio del 31/01/1991 dota la Conferenza dei Comitati generali con funzioni istruttorie.

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 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.²²

La Conferenza Stato-Regioni è sentita obbligatoriamente sul documento di programmazione economica e finanziaria, sul disegno di legge finanziaria, collegati in sede Unificata con la Conferenza Stato- Città, su ogni altro oggetto d’interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritenga opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome.

²¹ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Bologna, 2007.

²² M. Castiello e G. Mazzola “L’evoluzione del Sistema delle Conferenze” in *Amministrazione in cammino*....

Con il Decreto Legislativo 16 dicembre 1989, n. 418, in attuazione della delega di cui al comma 7 dell'art. 12 della legge n. 400 del 1988, le funzioni della Conferenza sono state riordinate, ampliate ed estese ai pareri su tutte le questioni attinenti il coordinamento intersettoriale delle attività di programmazione inerenti ai rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano e gli enti infraregionali.

La Conferenza è consultata, altresì, sui criteri generali per la ripartizione delle risorse tra le Regioni, sulla modalità di determinazione di indici e parametri da utilizzare per atti di programmazione intersettoriale, sui criteri generali relativi agli atti di programmazione e di indirizzo in materia di competenza regionale e su quelli per la ripartizione delle risorse relative ai rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano e gli enti infraregionali.

Alla Conferenza è affidata anche la verifica periodica dello stato di attuazione dei piani e programmi sui quali si è pronunciata. Inoltre, con il medesimo decreto, si è provveduto al riordino di tutti gli organismi a composizione mista Stato-Regioni, attribuendone le relative funzioni alla Conferenza o trasferendo parte delle competenze degli stessi: ad esempio quella già del Consiglio sanitario nazionale per la determinazione dei criteri di riparto del Fondo sanitario nazionale, successivamente soppresso con il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266.

Il Parlamento, a partire dal 1991, ha accresciuto le funzioni del Sistema delle Conferenze, affidandogli non solo competenze di natura consultiva, ma facendone il luogo per l'espressione di intese tra Amministrazioni statali e regionali, di verifica congiunta dell'attività delle Regioni e di indirizzo dell'attività amministrativa regionale. Con il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in attuazione della delega contenuta nell'art. 9 della legge 15 marzo 1997, n. 59 - che prevedeva la definizione e l'ampliamento delle attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni- è stata potenziata la funzione consultiva, rendendola obbligatoria per tutti gli schemi di disegni di legge, regolamenti e schemi di decreti legislativi relativi a materie di competenza regionale adottati dal Governo.

La **Conferenza Stato - città e autonomie locali** è la sede di raccordo fra lo Stato e gli Enti locali. E' presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro dell'Interno o dal Ministro per gli affari regionali. Ne fanno altresì parte, in rappresentanza del Governo nazionale, i Ministri dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e della salute e, per conto degli enti territoriali, i presidenti di ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), dell' UPI (Unione Province Italiane), dell'UNCCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) nonché, su designazione delle rispettive associazioni, sei presidenti di provincia e quattordici sindaci, di cui cinque sindaci di città che siano aree metropolitane.

Terzo organo del Sistema delle Conferenze è la **Conferenza Unificata**. Questa è la sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e, pertanto, la sua composizione risulta dall'unione fra i membri della prima e della seconda Conferenza

La Conferenza unificata è competente in tutti i casi in cui regioni, province, comuni e comunità montane ovvero la Conferenza Stato - Regioni e la Conferenza Stato - città ed autonomie locali debbano esprimersi su un medesimo oggetto.

L'esercizio della maggior parte delle sue attribuzioni è data dall'espressione di pareri sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati, nonché sul documento di programmazione economica e finanziaria; promuove altresì intese e accordi tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane per coordinare le rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune.

Tre sono le **tipologie principali di atti della Conferenza Stato - Regioni: i pareri, le intese e gli accordi**.

I **pareri** riguardano soprattutto gli atti normativi (disegni di legge, schemi di decreto legislativo o di regolamento del Governo che riguardino materie di competenza regionale o locale, fra cui la finanziaria ed i disegni di legge collegati) e devono essere espressi entro 20 giorni. Per ragioni di urgenza, il Governo può posticipare la consultazione delle conferenze (rispetto alla presentazione in Parlamento dei disegni di legge o degli schemi di decreto legislativo), ma successivamente dovrà tener conto dei pareri successivamente espressi, in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari.

Quanto alle **intese**, devono essere realizzate, quando previste dalla legge, entro 30 giorni; nel caso in cui non siano raggiunte entro il termine testé indicato, il Governo procede all'adozione dei provvedimenti di sua competenza con deliberazione motivata. Anche in questo caso, per motivi d'urgenza il Governo può procedere senza la previa intesa, ma è tenuto a sottoporre i provvedimenti adottati alla conferenza entro i 15 giorni successivi alla loro emanazione e il Consiglio dei Ministri deve esaminare le osservazioni della conferenza ai fini di eventuali deliberazioni successive.

Quanto agli **accordi** sono diretti al perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, in applicazione del principio di leale collaborazione, consentendo un coordinamento delle competenze statali e regionali e l'esercizio di attività di interesse comune.

Le principali competenze della Conferenza Stato-Regioni attualmente riguardano: il piano "interno", ai sensi dell'articolo 2 del d.lgs. n. 281/1997, come integrato dalla richiamata legge n. 131 del 2003, mediante le designazioni, la partecipazione ad atti di indirizzo, il coordinamento e gestione delle risorse finanziarie, l'elaborazione di pareri, il raggiungimento di intese e la stipulazione di accordi; per quanto concerne il versante Europeo, ai sensi della legge n. 11 del 2005, come sostituita dalla legge n. 234 del 2012, mediante la formazione e l'esecuzione-attuazione di atti del diritto europeo.

Secondo una differente prospettiva²³, le funzioni tipizzate nel Decreto Legislativo n. 281/1997 sono suscettibili di essere divise tra le fattispecie in cui è delegato il legislatore nazionale a "concretizzare" l'attività della Conferenza (in particolare le intese, i pareri, le designazioni, le nomine e la determinazione dei criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie) e le altre fattispecie che stabilizzano la partecipazione del suddetto organismo all'attività normativa (come accade con l'articolo 3 del decreto del 1997 che prevede la consultazione della Conferenza per gli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo centrale nelle materie di competenza delle regioni). Questa postulata bipartizione delle funzioni permette anche di cogliere il rilievo del duplice ruolo assegnato al sistema delle Conferenze che diviene sede, non solo di negoziazione e compartecipazione nelle scelte, quanto anche – soprattutto per mezzo dei poteri di "nomina" e di "designazione" – di

²³ I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 874.

rappresentanza e di espressione della compatta volontà regionale nel momento in cui dialoga con il Governo nazionale²⁴.

Infine, è possibile segnalare anche una diversa prospettata bipartizione dei poteri della Conferenza, che sarebbero divisibili tanto in base alla natura giuridica dell'oggetto, quanto in relazione alle modalità di raggiungimento del consenso; si distinguerebbero così le attribuzioni mediante cui la Conferenza è in grado di incidere sulla formazione dell'indirizzo politico nazionale dalle altre prerogative che permettono l'inserimento della Conferenza nel procedimento finalizzato all'approvazione di atti amministrativi e nella procedura di formazione degli atti legislativi.

Quanto, invece, alle modalità mediante le quali la Conferenza esprime il proprio volere è possibile accogliere la prospettata tripartizione tra funzioni consultive (pareri), di gestione diretta (informative, monitoraggi, designazioni, nomine, poteri di coordinamento impulso e controllo) e di gestione concertata (intese ed accordi).

²⁴ A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, cit., p. 851.

CAPITOLO III

L'evoluzione del sistema delle Conferenze; la struttura, le attribuzioni e i meccanismi di funzionamento della Conferenza Stato - Regioni.

3.1 L'evoluzione normativa della Conferenza Stato-Regioni: dall'atto istitutivo alle più recenti riforme

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano ha subito un lungo processo evolutivo, sin dalla sua istituzione; nei primi tempi tale organismo è rimasto per lo più inoperoso mentre oggi le numerose attribuzioni assegnate la rendono definitivamente inserita nel quadro delle relazioni amministrative tra centro e periferia.

L'intento del legislatore era chiaramente quello di porre un freno alla proliferazione dei vari organi a composizione mista che avevano prodotto uno stravolgimento delle modalità di formazione dell'indirizzo politico ; si intendeva altresì convogliare la partecipazione delle Regioni in un unico organismo a carattere permanente; la Conferenza Stato- Regioni doveva riportare alle Regioni le competenze da cui erano state espropriate dalla prassi, avallata dalla giurisprudenza costituzionale, attraverso diversi meccanismi, distorcendo in questo modo il riparto costituzionale delle attribuzioni dello Stato e delle Regioni.

Il merito del rafforzamento delle funzioni della Conferenza Stato-Regioni è attribuibile principalmente al Decreto Legislativo n. 281 del 1997 (emanato in attuazione della legge Bassanini n. 57/1997); fra l'altro ha provveduto a riordinare la struttura e le funzioni della "Conferenza Stato città ed autonomie locali"²⁵ ed ha istituito un terzo

²⁵ Questa Conferenza costituisce una sede di collegamento tra il Governo e gli enti locali; ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 281/1997 questi sono rappresentati dal Presidente dell'Anci (Associazione nazionale dei comuni d'Italia), da quattordici sindaci designati dalla stessa, dal Presidente dell'Upi (Unione province

organismo di raccordo, la “Conferenza Unificata”²⁶ (art. 9, d.lgs. n. 281/1997), all’interno della quale far veicolare gli interessi sia regionali che locali: trattasi delle tre sedi di raccordo che insieme formano il cosiddetto sistema delle Conferenze.

In riferimento alla Conferenza Stato-Regioni, il decreto suddetto ha sistematizzato, con una norma di portata generale a carattere ricognitivo, tutte le competenze attribuite alla Conferenza stessa²⁷.

In particolare, ha fissato l’obbligatorietà dei pareri per determinati atti normativi tassativamente e puntualmente individuati, ed ha inserito inoltre ulteriori fattispecie fra le decisioni della conferenza in materia finanziaria.

Infine, il rafforzamento del coinvolgimento della Conferenza è culminato con la legge 4 febbraio 2005 n. 11, che ha riordinato i poteri dell’organismo in materia europea e con la recente legge n. 234 del 2012 che, nel modificare le disposizioni della precedente legge n. 11 del 2005, ha provveduto a sistematizzare il coinvolgimento degli organi statali, regionali e delle sedi di raccordo, quali le Conferenze, nel processo di formazione ed attuazione del diritto europeo; tutto ciò al fine di adeguare l’attività degli organi della Repubblica al quadro istituzionale disegnato dal Trattato di Lisbona.

E’ possibile sostenere che le normative succedutesi nel corso del tempo hanno determinato un costante miglioramento sia quantitativo che qualitativo delle attribuzioni, del funzionamento, nonché della struttura della Conferenza Stato-regioni.

d’Italia), da sei Presidenti di provincia designati dalla stessa Upi e infine, dal Presidente dell’Uncem (Unione nazionale Comuni, comunità ed enti montani), anche se di recente l’Uncem si è fusa con l’Anci. La composizione di questa Conferenza reca con sé il problema della rappresentatività dei soggetti che ne fanno parte; in relazione all’Anci è peraltro intervenuta anche la Corte costituzionale, sent. n. 337 del 2001, con la quale ha ritenuto legittima la partecipazione dell’Anci che viene considerata come ente titolare di una “soggettività pubblica”.

²⁶ Mentre nel sistema antecedente, per le questioni di interesse sia regionale che locale, la sede decisionale si spostava nella *Conferenza Stato città* integrata con i Presidenti delle regioni, ora il decreto n. 281/1997, con l’istituzione della *Conferenza Unificata*, crea un terzo organo di raccordo. Tuttavia, specifica il decreto come per le deliberazioni, “ferma restando la necessità dell’assenso del Governo per l’adozione delle deliberazioni di competenza della Conferenza unificata, l’assenso delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato- città ed autonomie locali”. Per questa ragione si ritiene che le due Conferenze non siano unificate, “solo si riuniscono congiuntamente e se si giunge al voto le due componenti tornano a distinguersi, perché la maggioranza che si forma all’interno di ciascuna di esse ha un potere di blocco”. In riferimento alle funzioni della Conferenza, ai sensi dell’art. 9, c. I e c. II, d.lgs. n. 281/1997, questa “assume deliberazioni, promuove e sancisce intese ed accordi, esprime pareri, designa rappresentanti in relazione alle materie ed ai compiti di interesse comune alle regioni, alle province, ai comuni e alle comunità montane” ed è “comunque competente in tutti i casi in cui regioni, province, comuni e comunità montane ovvero la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato - città ed autonomie locali debbano esprimersi su un medesimo oggetto”.

²⁷ I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 874.

Tale organismo ora si erige a sede effettiva di negoziazione politica, piuttosto che a mero organo di sola consultazione, tanto che la Conferenza è oggi dotata di numerose competenze che coinvolgono gli apparati amministrativi di Stato e Regioni nell'adozione delle scelte statali.

Anche la composizione dell'organismo dimostra un lungo processo evolutivo della Conferenza. All'inizio era costituita da soli due membri effettivi oltre ai soggetti di volta in volta invitati a discrezione della componente governativa mentre con la legge n. 400 del 1988, i Presidenti delle Regioni sono stati trasformati da meri invitati a componenti ordinari.

Ancora oggi l'articolo 12, c. II, della legge n. 400 del 1988, stabilisce che la Conferenza sia composta "dal Presidente del Consiglio che la presiede, dai Presidenti delle Regioni a statuto speciale e ordinario e dai Presidenti delle Province autonome, nonché dai ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno, e dai rappresentanti di amministrazioni dello Stato o di enti pubblici invitati", se invitati dal Presidente del Consiglio.

Da tutto ciò si evince preliminarmente che la Conferenza, per quanto concerne le competenze amministrative, assicura un collegamento a livello degli apparati esecutivi, escludendo dunque la partecipazione delle assemblee legislative. Peraltro dalla disposizione citata risulta che la Conferenza è un organismo a composizione "variabile" sul solo versante statale, considerata la partecipazione "mobile" del ministro di volta in volta funzionalmente interessato e della facoltà del Presidente del Consiglio di allargare la composizione della stessa mediante l'invito estendibile nei soli confronti dei rappresentanti delle amministrazioni statali e non di quelle regionali. Per quanto concerne la componente regionale, escluso un possibile allargamento alla partecipazione di diversi rappresentanti delle amministrazioni locali eventualmente interessate, si è visto come tutte le regioni siano rappresentate dai Presidenti delle Giunte regionali o da loro delegati.

La partecipazione regionale in Conferenza è dunque paritaria e non legata alla consistenza demografica della singola regione; essa è inoltre collettiva²⁸, considerato che il voto della singola regione confluisce nella indistinta e complessiva posizione

²⁸ Cfr., S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., p. 121.

della componente regionale, non lasciando quindi emergere il punto vista della singola regione.

Inoltre, la partecipazione delle regioni per mezzo del Presidente della Giunta, se da un lato assicura, nel nuovo sistema elettorale regionale, un legame diretto con l'elettorato, dall'altro, tuttavia, non rappresenta una forma di garanzia per le assemblee legislative, inesorabilmente escluse da siffatti procedimenti.

Anche la composizione della Conferenza solleva forti perplessità sulla neutralità dell'organo; la facoltà di invito per i soli rappresentanti delle amministrazioni statali e l'attribuzione della Presidenza della Conferenza medesima al Presidente del Consiglio evidenziano come i poteri delle componenti statali e regionali siano differenziati.

Si potrebbe introdurre una diversa regolamentazione nella composizione della Conferenza per assicurare una partecipazione paritaria tra i membri regionali e quelli governativi²⁹, accompagnata dall'attribuzione all'intera Conferenza della facoltà di eleggere il proprio Presidente.

Infine, la postulata rimodulazione dei componenti della Conferenza dovrebbe essere tale da assicurare a ciascuna regione il potere di esprimere singolarmente il proprio punto di vista, in modo da escludere un "appiattimento" delle differenze regionali nell'attuale indistinta posizione regionale espressa congiuntamente in sede istituzionale

3.2 La recente legislazione statale sulla Conferenza Stato-Regioni; le materie e i modelli decisionali

Il legislatore statale ha preferito istituire la Conferenza con un atto di natura legislativa, senza instaurare un procedimento di revisione costituzionale; la genesi legislativa della Conferenza non solo conferisce un carattere di debolezza all'intero organismo, rendendola sempre revocabile tramite un'eventuale scelta unilaterale del legislatore

²⁹ A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, cit., p. 853 evidenzia come al fine di salvaguardare il criterio di proporzionalità tra membri statali e regionali, si "potrebbe pensare ad una Conferenza composta da quaranta membri, venti statali (nominati dal Governo centrale) e venti regionali, uno per ciascuna regione".

statale, ma conduce anche a ritenere assente per la Conferenza una qualsiasi copertura costituzionale³⁰

Questa impostazione, che sulla base della natura giuridica dell'atto istitutivo nega il carattere *paracostituzionale* della Conferenza, è posta in dubbio da coloro i quali ritengono che il principio di "leale collaborazione"- che regge il complessivo sistema dei raccordi cooperativi tra Stato e regioni- sia dotato di una copertura costituzionale ampia, e non limitata dunque alla previsione dell'articolo 120, c. II, Cost.. Il principio di "leale collaborazione" si estenderebbe anche alle stesse Conferenze, che troverebbero in tal modo copertura costituzionale, risultando vincolante per il legislatore statale il coinvolgimento delle Regioni nella formazione dell'indirizzo politico nazionale³¹.

Tale impostazione teorica tuttavia, sembra contrastare con la natura giuridica, di carattere legislativo, dell'atto istitutivo della Conferenza, nonché con la prospettata genesi unilaterale dell'organismo; è in contraddizione altresì con la complessiva valutazione dei meccanismi di funzionamento della Conferenza che sono in grado di ingenerare perplessità sulla neutralità dell'organismo, caratteristica necessaria per ogni sede di raccordo di tipo intersoggettivo.

Inoltre, a riprova di quanto testé detto vi è anche il tentativo, poi fallito, di dotare l'organismo di una diretta copertura costituzionale risultante dal disegno di legge D'Alema di revisione costituzionale sull'*Ordinamento federale della Repubblica*; questo testo legislativo all'articolo 9 prevedeva una nuova versione dell'articolo 124 della Costituzione. In sostituzione del Commissario del Governo, si disponeva che la legge ordinaria avrebbe disciplinato la "Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni"³²; tutto ciò chiaramente escludeva ogni pregresso implicito riconoscimento in tal senso.

³⁰ F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, cit., p. 476.

³¹ I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, cit., p. 891 e ss., che propende per la natura "paracostituzionale" dell'organo, fondata essenzialmente sul fatto che questo sia chiamato a svolgere funzioni di indirizzo politico che tradizionalmente si ricollega ad organi di natura costituzionale, nonché sulla consolidata operatività dell'organo e sui meccanismi di funzionamento, di gran rilievo nel sistema complessivo dei raccordi.

³² Inoltre, il d.d.l. prevedeva che la Conferenza, composta dai Ministri, dai Presidenti delle regioni e di Province, dai sindaci di Comuni e Città metropolitane, avrebbe avuto una articolazione su base territoriale, di modo che la legge avrebbe potuto istituire sezioni distaccate per la trattazione di questioni "di interesse solo locale".

Sull'argomento ha peraltro avuto modo di esprimersi anche la Corte costituzionale la quale, nonostante abbia spesso riconosciuto nel principio di leale collaborazione un canone di rango costituzionale non limitato alla singola fattispecie di cui all'articolo 120, c. II, Cost., ha tuttavia escluso un'implicita estensione di tale copertura al Sistema delle Conferenze; in particolare, secondo i Giudici costituzionali, pur costituendo la Conferenza Stato-Regioni un'istituzione della comunità nazionale, rimane pur sempre un organismo il cui coinvolgimento non trova riconoscimento costituzionale, ma la cui partecipazione ai processi legislativi ed amministrativi è attribuibile ad una scelta meramente discrezionale del legislatore nazionale ³³

Alcune perplessità sono state spesso sollevate anche con riferimento alle norme che regolano il funzionamento della Conferenza Stato-Regioni: incisive attribuzioni, relative alla convocazione della Conferenza, alla predisposizione dell'ordine del giorno ed alla presentazione degli atti, sono concentrate nelle mani della componente governativa e, in particolare, del Presidente del Consiglio, che le esercita nella qualità di Presidente della Conferenza.

Per quanto concerne la convocazione della Conferenza, la previsione di poteri unilaterali in favore del Presidente del Consiglio si desume dall'articolo 12, c. II, legge n. 400/1988; tale norma sancisce che la Conferenza è convocata dal Presidente stesso obbligatoriamente ogni sei mesi e facoltativamente in ogni altra circostanza in cui il Presidente lo ritenga opportuno, tenuto conto anche delle richieste dei Presidenti delle regioni e delle province autonome.

La legge attribuisce alle regioni, dunque, un mero potere di stimolo da esercitarsi nei confronti del Presidente del Consiglio, che peraltro sembra conservare la facoltà di accogliere o meno richiesta.

Più complessa la disciplina sulla convocazione della Conferenza in relazione alle "sessioni comunitarie", in cui è chiamata ad esercitare alcune funzioni in materia di diritto europeo.

Le sessioni comunitarie della Conferenza nascono con la legge "La Pergola" (legge n. 86/1989) che per la prima volta prevedeva l'obbligatorietà di siffatte convocazioni con cadenza semestrale; in seguito, prima il Decreto Legislativo n. 281/1997, e poi anche la

³³ Corte costituzionale, sent. n. 408 del 1998 in *Giur. cost.*, 1998.

legge del 2005 n. 11³⁴, hanno affiancato alla ribadita obbligatorietà delle convocazioni semestrali, la previsione in forza della quale la sessione speciale sia convocabile anche “su richiesta delle regioni e delle Province autonome”.

Recentemente, la legge n. 234 del 2012, nel rafforzare le competenze del sistema delle Conferenze in materia europea, ha anche previsto una diversa scansione temporale delle sessioni comunitarie; quest’ultime devono essere obbligatoriamente convocate dal Presidente del Consiglio dei Ministri ogni quattro mesi, e non più ogni sei mesi, ribadendo comunque la possibilità che la riunione sia convocata “su richiesta delle regioni e delle Province autonome”³⁵ (art. 22, c. I, legge n. 234/2012).

Un potere effettivo per le regioni, in tema di convocazione della Conferenza, è invece stato introdotto in relazione alla fase *ascendente*, cioè per quanto concerne la partecipazione dello Stato e delle regioni al processo di formazione del diritto comunitario. L’articolo 5 della legge n. 11 del 2005 – anch’esso ora sostituito e riprodotto senza particolari novità dall’articolo 24 della legge n. 234 del 2012³⁶ – stabilisce che il Governo debba convocare la Conferenza nel termine di venti giorni nel caso in cui una o più regioni abbiano richiesto il previo raggiungimento di un’intesa, finalizzata ad esprimere una posizione comune nei confronti delle istituzioni europee.

La normativa crea dunque un monopolio del Governo nazionale anche per quanto concerne la predisposizione degli ordini del giorno. Peraltro, vista la notevole incidenza sulla complessiva organizzazione dell’attività della Conferenza, l’ordine del giorno

³⁴ L’art. 17 della legge n. 11 del 2005, sancisce che “il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca almeno ogni sei mesi, o anche su richiesta delle regioni e delle province autonome, una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale”.

³⁵ L’art. 22, c. I, legge n. 234 del 2012 sancisce ora che: “Il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca almeno ogni *quattro mesi*, o su richiesta delle regioni e delle province autonome, una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell’Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all’elaborazione degli atti dell’Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime”. A differenza della legge n. 11 del 2005, in questo caso il legislatore individua la finalità della sessione comunitaria, di “raccordare” le linee generali delle politiche nazionali con le istanze delle regioni, e sembra restringere anche l’oggetto delle sedute alle sole questioni vertenti su materie di competenza delle regioni,.

³⁶ L’art. 24, c. IV, legge n. 234 del 2012, riproduce pedissequamente quanto previsto dall’art. 5, c. IV, del d.lgs. n. 281/1997 e modifica solo il termine entro il quale il Presidente è tenuto a convocare la sessione della Conferenza, ora individuato in trenta giorni, e non più in venti giorni.

dovrebbe essere frutto di preventiva concertazione, onde permettere alla Conferenza un'efficace programmazione dei lavori³⁷.

La legislazione di riferimento è altresì carente sulle altre fasi inerenti il procedimento di approvazione di atti di notevole influenza sulla complessiva strutturazione dell'assetto dei poteri della Conferenza : esempio lo svolgimento della discussione, le modalità di votazione e di verbalizzazione dei lavori che risultano allo stato "regolamentati" solo in via di prassi.

L'assenza di una specifica normativa su tali fattispecie priva la Conferenza delle minime garanzie legali, improntando la sua attività ad una sorta di informalità che, considerata la Presidenza dell'organismo da parte del Presidente del Consiglio, aggrava la disomogeneità nella distribuzione dei poteri tra la componente statale e regionale.

Inoltre, la mancanza di un'idonea regolamentazione in tema di discussione e di verbalizzazione dei lavori determina anche una maggiore difficoltà nella ricostruzione del confronto politico; tutto ciò è acuito dalla considerazione che le regioni non votano singolarmente, ma si limitano ad esprimere per mezzo di un portavoce la loro posizione comune già raggiunta nella informale sede istruttoria della Conferenza delle Regioni.

In conclusione, è possibile affermare che le regole sul funzionamento della Conferenza Stato-Regioni determinino una disomogeneità nella distribuzione dei poteri che inevitabilmente favorisce il Governo nazionale; una certa informalità nei meccanismi di funzionamento dell'organismo, dovuta all'assenza di una specifica regolamentazione, valorizza il rilievo della prassi nello studio dei meccanismi del sistema delle Conferenze suddetto.

³⁷ R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., p. 18 e ss., per i quali "occorre che sia assicurata la codecisione del programma delle attività della Conferenza e del suo ordine del giorno", in modo da assicurare "la possibilità alle regioni di inserire i temi di loro interesse nell'agenda della Conferenza".

3.3 Principio cooperativo e Conferenza Stato-Regioni: una preliminare visione d'insieme

La recente giurisprudenza costituzionale ha continuato ad influenzare il dibattito sulla cooperazione con importanti pronunce con cui peraltro ha spesso operato in linea di continuità con i precedenti canoni interpretativi.

Un primo elemento che rimane stabile nelle interpretazioni della Corte riguarda la natura costituzionale del principio cooperativo; se nella giurisprudenza del primo regionalismo, l'aggancio costituzionale della “leale collaborazione” era variabilmente individuata in diverse disposizioni- per lo più in modo “apodittico” e “didascalico”- tutto ciò ora trova definitiva consacrazione nelle interpretazioni della Corte ricollegate esplicitamente all'articolo 120, c. II, della Costituzione ed implicitamente ai principi di unità e decentramento insiti nell'articolo 5 della Costituzione e nel concetto di sussidiarietà (art. 118, Cost.).

I Giudici costituzionali non sembrano quindi porre più dubbi sulla natura costituzionale del principio cooperativo, come anche sulla sua portata applicativa; non viene infatti limitata alla singola fattispecie che la prevede esplicitamente (relativa all'esercizio del potere sostitutivo del Governo ex art. 120, c. II, Cost.) ma come confermano le più recenti decisioni giurisprudenziali la “leale collaborazione” viene sovente invocata come parametro di legittimità delle leggi nel contenzioso tra Stato e regioni.

Quest'ultima considerazione dimostra anche come il principio cooperativo continui ad operare principalmente sul piano del riparto delle competenze legislative di Stato e regioni. Se nell'ottica dei Giudici costituzionali, infatti, la cooperazione, in quanto espressione del contemperamento tra le esigenze di unità e di decentramento ai sensi dell'articolo 5 della Costituzione, avrebbe dovuto governare il complessivo assetto delle relazioni tra i soggetti della Repubblica, tuttavia “la leale collaborazione” continua anche nel nuovo Titolo V a trovare spazio sul piano del riparto delle attribuzioni legislative ed amministrative tra Stato e regioni; in assenza di clausole “flessibili”, infatti, le procedure cooperative sono elevate dalla Corte a requisito che legittima gli interventi statali unificanti sul piano delle discipline amministrative e legislative.

Anche in questo schema di giudizio, dunque, emerge una linea di continuità nella giurisprudenza costituzionale; nell'esperienza del primo regionalismo, infatti,

nonostante le intenzioni iniziali della Corte- per cui la cooperazione avrebbe dovuto fungere da elemento di apertura della competenza generale dello Stato in favore delle regioni- la leale collaborazione ha svolto, come accade tuttora, una funzione di compensazione della “supremazia statale”³⁸ più che di apertura delle competenze statali al coinvolgimento regionale.

In assenza di forme di coinvolgimento delle autonomie nelle istituzioni statali titolari della funzione legislativa, la cooperazione continua a poggiare sui modelli decisionali attivabili nelle tre Conferenze e, da tale punto di vista, si assiste a una giurisprudenza che affina la propria impostazione sullo strumento dell’intesa, cercando di precisare i confini differenziali degli accordi rispetto a fattispecie consultive o ad altre forme di negoziazione debole.

La recente giurisprudenza costituzionale, anche a causa della sistematicità della richiesta di moduli negoziali in diversi procedimenti decisionali, rafforza, quindi, l’attività di concertazione che si sviluppa all’interno del sistema delle Conferenze, rendendo le Conferenze medesime le sedi privilegiate per assicurare il raccordo delle decisioni fra Stato e regioni; inoltre, la funzione “compensativa” della collaborazione, che emerge nella giurisprudenza costituzionale, eleva gli strumenti negoziati in Conferenza a requisito di legittimazione dei meccanismi . Tutto ciò consente di deviare il modello di riparto delle competenze rispetto a quello imposto direttamente dalla Costituzione.

In conclusione, è possibile sostenere che la giurisprudenza della Corte ha sostanzialmente continuato ad utilizzare gli stessi schemi di giudizio ampiamente collaudati nell’esperienza del primo regionalismo in uno scenario costituzionale molto diverso, in cui le novità del Titolo V avrebbero necessitato una diversa riflessione sul canone della collaborazione . I procedimenti concertati continuano ad essere attivati in una sede di raccordo, la Conferenza Stato-Regioni, la cui struttura e i cui poteri, soprattutto sul piano normativo, erano stati pensati per il precedente assetto dei rapporti

³⁸ Si è visto che nel primo regionalismo si era cercato di giustificare il ruolo della cooperazione per favorire l’apertura delle competenze statali all’intervento regionale, quando invece nella giurisprudenza della Corte il principio è stato interpretato a discapito delle stesse Regioni; da questo punto di vista si assiste ad una sorta di continuità nell’utilizzo del principio nella giurisprudenza della Corte tra primo e secondo regionalismo. Sul punto, vedi, S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell’esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*

tra Stato e regioni, in cui allo Stato era riservata la competenza generale mentre la legislazione regionale era chiamata a rispettare il parametro dell'interesse nazionale.

Considerazioni conclusive alla luce delle recenti proposte di riforma del sistema delle conferenze

L'ambito della leale collaborazione è particolarmente vasto: per soggetti, atti, luoghi e modalità. Peraltro una regolamentazione troppo stringente rischierebbe di imbrigliare i rapporti intersoggettivi non facendoli esprimere nelle loro potenzialità.

La legislazione statale e la giurisprudenza costituzionale hanno contribuito a rafforzare la centralità del sistema delle Conferenze nell'attuale assetto di ripartizione delle funzioni tra i diversi soggetti che compongono la Repubblica.

Il giudizio sull'idoneità delle Conferenze ad assolvere i compiti richiesti non è tuttavia univoco in dottrina; alcuni studiosi hanno infatti posto l'accento sull'accresciuto peso politico del sistema delle Conferenze, mentre altri, soffermandosi sui difetti strutturali della Conferenza e sulla informalità nei metodi di funzionamento, hanno evidenziato il rischio che tali organismi si riducano ad un "parerificio", ad un organo di "pseudocollaborazione" o ancora peggio ad una mera "cassa di risonanza" di decisioni preconfezionate dal Consiglio dei Ministri.

L'analisi condotta sul funzionamento della Conferenza Stato - regioni ha mostrato l'esistenza di molti punti critici, dovuti all'ispirazione "statalistica" della Conferenza, ed all'informalità nello svolgimento dei lavori, determinata dall'assenza di una compiuta regolamentazione del funzionamento dell'organismo.

Un primo aspetto problematico è rappresentato dal legame esistente tra la Conferenza e la complessiva struttura amministrativa statale; per assicurare forme di collaborazione paritarie sarebbe opportuno recidere ogni legame con la struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, riformando anche le modalità di disciplina e funzionamento degli organismi burocratici e di segreteria a supporto della Conferenza attualmente operanti alle dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La funzione "negoziale" del sistema delle Conferenze non sembra giustificare l'assegnazione della Presidenza al Presidente del Consiglio dei Ministri; la neutralità, che dovrebbe ispirare il raccordo tra Stato e regioni, auspicherebbe che il Presidente fosse eletto dal plenum della Conferenza, in modo da attenuare la disomogeneità di

poteri tra le due componenti nazionali e regionali. Infatti attualmente al Presidente della Conferenza è attribuita la funzione di convocare la Conferenza, di curare la presentazione degli atti e di fissare l'ordine del giorno.

Peraltro è proprio di questi giorni la pubblicazione della sentenza della Consulta che ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme della legge delega sulla riforma della pubblica amministrazione (cosiddetta Riforma Madia). Il Presidente del Consiglio Renzi, il ministro per la Pubblica amministrazione e non pochi osservatori hanno ritenuto che il dissenso di una sola regione (in questo caso il Veneto) potrebbe paralizzare la volontà delle due Camere nell'adozione di provvedimenti di riforma di respiro nazionale e “velatamente” hanno accusato la Corte costituzionale di aver “avallato” una simile impostazione.

La decisione della Consulta produrrebbe conseguenze inaccettabili in quanto imporrebbe un procedimento legislativo secondo cui le trattative fra Stato e regioni condurrebbero al rischio di una seria paralisi. Se è vero che le procedure previste per la Conferenza Stato-Regioni e per la Conferenza unificata non appaiono così snelle da poter assicurare decisioni rapide e veloci, è altrettanto corretto affermare che la Corte costituzionale ha, in più occasioni, ritenuto preferibile l'ipotesi di un'intesa fra lo Stato e le Regioni nella definizione dei contenuti di provvedimenti legislativi che interessano entrambi.

Per il Presidente del Consiglio Renzi, promotore di un'idea di governo forte, capace di assumere decisioni in tempi rapidi, senza l'intralcio di impedimenti burocratici o di veti incrociati, anche il semplice passaggio imposto dalla Consulta (dalla richiesta di parere alla Conferenza Stato-Regione all'intesa con tutti i governatori regionali italiani) può rappresentare un limite inaccettabile per l'attività di governo. Tuttavia, non è stato adeguatamente evidenziato che, indipendentemente dal tempo necessario per tentare di addivenire ad un'intesa per l'approvazione della riforma della Pubblica amministrazione (o di qualsivoglia altro testo legislativo che coinvolga interessi regionali), la Corte costituzionale ha sempre fatto salvo il potere dello Stato di superare l'eventuale dissenso espresso dentro la Conferenza da una o più regioni con un provvedimento motivato.

Anche la sentenza della Consulta (n.251/2016), che ha dichiarato l'illegittimità di alcuni articoli della cosiddetta riforma Madia, infatti, “ha preso le mosse” dalla ricostruzione

dell'istituto della leale collaborazione per ricordare che: “La reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo”.

Sebbene “ il pensiero” della Corte costituzionale in materia di rapporti Stato-Regioni fosse stato già espresso negli stessi termini all'inizio di quest'anno con la sentenza n.1/2016, il principio di leale collaborazione non era mai stato applicato (come afferma onestamente la stessa Corte costituzionale) al procedimento legislativo ma soltanto all'esercizio delle funzioni amministrative. Pertanto del tutto comprensibile appare oggi il sentimento di sorpresa che ha investito alcuni esponenti della maggioranza di Governo di fronte al mutamento d'indirizzo dei giudici costituzionali e fuori luogo, di conseguenza, risultano le aspre critiche rivolte ad un Parlamento incapace di legiferare correttamente..

Anche il Consiglio di Stato in una recentissima sentenza (30 novembre 2016) ha riconosciuto che la Corte costituzionale in materia di leale collaborazione fra Stato e Regione ha innovato il precedente indirizzo giurisprudenziale proprio con la sentenza sulla riforma Madia (n.251/2016).

Questa modifica dell'indirizzo giurisprudenziale (con riguardo all'esercizio della funzione legislativa statale) ha indotto presumibilmente molti, in buona fede, a ritenere che la Corte costituzionale abbia attribuito ad ogni singola regione un potere d'interdizione sulle proposte legislative di Governo e Parlamento, alterando così l'originaria lettura del principio di leale collaborazione che invece prevede solo l'obbligo di realizzare trattative serie e reiterate.

Il testo della sentenza sulla riforma Madia però non dà adito a questa interpretazione ne tanto meno il buon senso, che rifiuta un sistema costituzionale improntato all'unanimità all'interno del quale una o più regioni possano paralizzare senza limite di tempo qualsiasi progetto di riforma nazionale. Al palazzo della Consulta vogliamo credere che” di buon senso ne esista ancora”.

In conclusione, la Conferenza Stato-Regioni ha acquistato un notevole peso politico nei procedimenti decisionali e rappresenta una sede idonea ad assicurare la negoziazione tra i diversi livelli di governo nella determinazione di obiettivi e posizioni condivise per l'esercizio delle politiche pubbliche; tuttavia, questo organismo dimostra carenze

strutturali nel momento in cui è chiamato, in armonia con il principio cooperativo, a compensare la sottrazione di funzioni del legislatore regionale ricentralizzate in presenza di esigenze unitarie.

Per questi motivi, è necessario assicurare l'inserimento dei rappresentanti del sistema delle autonomie nell'ambito delle istituzioni parlamentari (Camera delle Autonomie), ma è anche auspicabile conservare il circuito di raccordo degli esecutivi fondato sul sistema delle Conferenze. Esistono diversità di funzioni che rendono le due articolazioni necessarie e pienamente compatibili nel complessivo assetto dei rapporti intersoggettivi.

Bibliografia

Dottrina

- AGOSTA, S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008.
- AGOSTA, S., *La Corte aggiunge altri tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni (considerazioni a margine della sentenza n. 27 del 2004)* in www.forumcostituzionale.it.
- BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1983.
- BALDASSARRE, A., *I raccordi istituzionali tra Stato e regioni speciali*, in *Le Regioni*, 1984, p. 663 e ss..
- BIN, R., RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in www.forumcostituzionale.it.
- V. P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in AA.VV., *Dieci anni dopo (1945-1955)*, Bari, 1955
- G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2007.
- CARROZZA, P., *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989.
- M. Castiello e G. Mazzola “*L’evoluzione del Sistema delle Conferenze*” in *Amministrazione in Cammino....*
- E. Cheli, *Lo “Stato regionale” nella giurisprudenza costituzionale*, in Id., *Il giudice delle leggi. La corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- CRISAFULLI, V., *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 1982, p. 495.

- MANGIAMELI, S., *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, in TDS, Quaderni, I, Roma, 2008.
- MANGIAMELI, S., *La Conferenza Stato Regioni e la riforma costituzionale del titolo V: dalla rappresentanza alla collaborazione*, in *La Conferenza Stato-Regioni ed unificata*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2002
- T. MARTINES - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1992.
- P. NUMERICO, *Verso un disegno di legge governativo in ordine ad una Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome*, ne Il Foro Amministrativo, 1982, fasc. 1, parte II, pag. 73.
- PIZZETTI, F., *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000.
- RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-regioni*, in *Le Regioni*, 1984, p. 700 e ss..
- RUGGIU, I., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso*, in *Le Regioni*, 5, 2000.
- SANDULLI, A., *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, n. 5, 1995.
- L. STURZO, *Riforma statale e indirizzi politici*, Firenze, 1923.

Giurisprudenza costituzionale

- Corte costituzionale, sent. n. 359 del 1985.
- Corte costituzionale, sent. n. 337 del 2001.

Giurisprudenza Europea

- Art. 4 par. 3 del TUE: “In virtù del principio di leale cooperazione, l’Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dai trattati”.

Legislazione nazionale

- Artt. 7, 8, del d.lgs. n. 281/1997, in materia di “Conferenza Stato - città' ed autonomie locali e Conferenza unificata”.
- L’art. 17 della legge n. 11 del 2005 in materia di “*Sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni*”.
- L’art. 22, c. I, legge n. 234 del 2012, in materia di “Sessione europea della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.”
- Aniasi A. (1982), *Rapporto 1982 sullo stato delle autonomie del Ministro per gli Affari regionali Aldo Aniasi*, Roma, Istituto poligrafico della Zecca).
- *Documento 12 febbraio 1980*, tratto dal sito: www.daticamera.it.
- *Resoconto stenografico 10 luglio 1980*, tratto dal sito: www.senato.it.