

L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni

Francesco Del Prete

La Conferenza Stato-Regioni riveste un ruolo centrale all'interno del sistema dei raccordi inter-istituzionali, quale luogo di confronto non occasionale ma sistematico e stabile tra lo Stato e le Regioni operando, sulla base del principio di leale collaborazione, la necessaria concertazione nella definizione delle politiche pubbliche che incidono sulle competenze delle autonomie regionali. Tale organo collegiale, pur previsto dalla legge, si presenta come privo di una puntuale disciplina che ne determini l'organizzazione e ne regoli l'attività così che il suo funzionamento è in larga parte definito in via di prassi. L'analisi dell'interlocuzione che di fatto si realizza in Conferenza evidenzia la valenza politica della leale collaborazione capace di incidere sulle strategie politico-istituzionali di maggior rilievo e il "peso" assunto nelle dinamiche istituzionali dalla Conferenza delle Regioni quale sede permanente del raccordo interregionale. La forza politica raggiunta dalla Conferenza Stato-Regioni interroga sull'idoneità di tale sede a costituire il luogo più appropriato attraverso il quale addivenire ad un confronto paritario tra il centro e la periferia, al cui interno possano realizzarsi soluzioni condivise rispetto a scelte legislative che interessano i territori.

1. Introduzione: il principio di leale collaborazione e la centralità della Conferenza Stato-Regioni nel sistema dei raccordi istituzionali

A diritto vigente, il sistema delle conferenze¹ assicura, in via prevalente, i necessari raccordi intergovernativi intervenendo, sulla base del princi-

(1) Con l'espressione "sistema delle conferenze" ci si riferisce a tre organismi intergovernativi a composizione mista: la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e la Conferenza unificata, che si configura come una sintesi delle altre due.

pio di leale collaborazione, nella determinazione delle politiche governative che incidono sulle competenze e prerogative regionali.

Come si specificherà meglio nelle riflessioni conclusive, la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 non è stata infatti accompagnata dalla previsione puntuale delle sedi e delle procedure che avrebbero dovuto permettere, nella definizione delle politiche pubbliche, il raccordo tra i vari livelli di governo, lasciando quindi alla Corte costituzionale l'onere di individuare un punto di equilibrio e di bilanciamento tra istanze unitarie e ambiti di disciplina regionale e, dunque, tra la pluralità di interessi pubblici e valori coinvolti, in modo da assicurare un sistema di relazioni tra i diversi livelli di governo sintonico con i principi della riforma². L'unico organo di raccordo previsto a livello costituzionale rimane la Commissione parlamentare per le questioni regionali, che l'art. 126 prevede debba essere consultata nel caso circoscritto dello scioglimento dei Consigli regionali. Tale Commissione ha acquisito, grazie alle attribuzioni conferitele dal legislatore ordinario e dai regolamenti parlamentari, una competenza quasi generale sulle attività che interessano l'ordinamento regionale, ma le funzioni esclusivamente consultive di cui è titolare e la composizione parlamentare hanno di fatto comportato l'impossibilità per tale organo di «ergersi a punto di riferimento istituzionale dei territori»³.

(2) La mancanza di strumenti di raccordo è pressoché unanimemente sottolineata dalla dottrina. Vedi, in particolare, F. GALLARATI, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze additive di procedura in Rivista Aic*, 3, 2016, p. 3 ss. e G. RIVOSECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, dicembre 2017.

(3) Così, I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, in *Le Regioni*, 5, 2000, p. 859. In merito alle fonti di disciplina della Commissione, istituita dall'art. 52 della l. 62/1953, vedasi il *dossier* realizzato dal Servizio studi del Senato e della Camera il 5 febbraio 2019, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali. Composizione e funzioni alla luce delle novità introdotte dalla XVII Legislatura*, consultabile in www.senato.it. Relativamente alla previsione dell'art. 11 della l. cost. 3/2001, sull'integrazione della Commissione parlamentare con rappresentanti delle autonomie territoriali, vedi *infra*, in *Riflessioni conclusive*. La Costituzione prevede, poi, alcuni meccanismi di partecipazione delle Regioni all'esercizio di alcune rilevanti funzioni statali (tra questi l'iniziativa legislativa ex art. 121; il potere di chiedere il referendum abrogativo su leggi ordinarie dello Stato di cui all'art. 75; la partecipazione all'elezione del Presidente della Repubblica, art. 83), che sono «risultati nell'esperienza concreta del tutto ininfluenti sul piano della loro incidenza sulle decisioni finali». Così, P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 293. A livello di legislazione or-

Così, già prima della riforma operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, la Consulta, in molte pronunce, aveva fatto ricorso al principio di leale collaborazione al fine di realizzare soluzioni coordinate alle questioni poste dai casi di interferenze ed interconnessioni delle attribuzioni costituzionalmente spettanti ai diversi livelli di governo, desumendolo dal tenore dell'articolo 5 della Costituzione⁴. Ma è dopo l'intervento del legislatore costituzionale del 2001, che il richiamo a tale

dinaria sono inoltre previsti una serie di raccordi settoriali, con competenze specifiche, che, in quanto tali, non permettono una concertazione sistematica e a carattere generale delle politiche statali che incidono sulle competenze regionali. Così, a titolo esemplificativo, si veda l'art. 3-bis del d.lgs. n. 118/2011 che ha istituito, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, la Commissione a composizione mista Stato, Regioni e autonomie locali che opera in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali.

(4) A partire dalla sentenza del 14 luglio 1958, n. 49 (concernente un conflitto di attribuzione contro la Regione Sardegna) la Corte individua, a fronte di «campi di attività mista» che intercedano materie di competenza statale e regionale, nella «stretta collaborazione tra enti» lo strumento fondamentale attraverso cui superare il modello della separazione, garantendo il corretto svolgimento delle competenze istituzionali attribuite. Ma è nel corso degli anni Ottanta che il giudice delle leggi, registrando l'indirizzo politico che va emergendo in quegli anni (in specie con l'istituzione per via amministrativa della Conferenza Stato-Regioni) delinea la consistenza della leale collaborazione quale principio in grado di incidere sul complessivo sistema dei rapporti tra i soggetti della Repubblica e, in particolare, sulle regole costituzionali relative al riparto delle competenze. Numerose, infatti, le pronunce in cui negli anni Ottanta la Corte fa riferimento al principio di leale collaborazione, a partire dalla sentenza del 25 luglio 1984, n. 219, in cui auspica che, nell'applicazione della legge, i rapporti tra lo Stato e le Regioni siano improntati «assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione». Vedasi, tra le altre, Corte cost., 31 dicembre 1986, n. 294 e 18 febbraio 1988, n. 177. Nel corso degli anni Novanta, soprattutto a seguito dell'avvio del processo di riforma ordinamentale secondo i principi di differenziazione, sussidiarietà e adeguatezza di cui alle leggi «Bassanini» e al consolidamento delle sedi di raccordo organicamente ridisciplinate dal d.lgs. n. 281/1997, la Corte definisce in maniera netta la natura del principio di leale collaborazione. Se già nella sentenza del 10 febbraio 1997, n. 19, la Corte afferma in maniera decisa che il principio costituzionale di leale collaborazione «trova il suo fondamento nell'art. 5 Cost.», è con la sentenza del 18 luglio dello stesso anno, n. 242, che ne definisce in maniera inequivocabile il contenuto, disponendo che «il principio di leale collaborazione deve governare i rapporti fra Stato e Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrono o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi. Tale regola [...] va al di là del mero riparto delle competenze per materia ed opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che, a tal proposito, assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze esclusive, ripartite o integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate». Sull'evoluzione del principio di leale collaborazione vedasi A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 416-449.

principio nelle sentenze della Corte diventa sistemico, in quanto necessario al funzionamento del nuovo sistema policentrico che emerge dal riformato Titolo V⁵. La riforma, infatti, ridisegna i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le autonomie territoriali secondo i principi dello Stato federale a partire dalla riformulazione dell'art. 114 Cost. che evidenzia il ruolo paritario dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e dello Stato quali enti costitutivi della Repubblica. La rigidità del riparto delle competenze tra Stato e Regioni configurata dal novellato art. 117 della Costituzione, tuttavia, mal si adatta alla complessità dei fenomeni sociali oggetto di disciplina legislativa, essendo molto difficile la riconduzione di una normativa ad un'unica materia. È in tal senso che la dottrina ha posto in rilievo come il riparto tra le competenze non può tradursi in un sistema di «comparti dissociati» ed ha altresì evidenziato la complessità delle relazioni tra fonti statali e fonti regionali, nel senso che la «competenza di una fonte non comporta necessariamente una riserva di disciplina alla fonte medesima, potendo la competenza essere compatibile con la concorrenza di altra fonte»⁶.

In questo contesto, il principio di leale collaborazione, pur non essendo espressamente richiamato nella riforma costituzionale se non con riferimento all'art. 120 in materia di potere sostitutivo dello Stato, diviene centrale realizzando il raccordo inter-istituzionale necessario al funzionamento della Repubblica delle autonomie, quale parametro complessivo dei processi decisionali e garanzia di coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione e formazione di atti che, pur spettanti allo Stato, riguardano inevitabilmente competenze e interessi regionali. Esso deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra lo Stato e le Regioni in

(5) Come sottolineato da L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 41, la Corte è stata chiamata ad esercitare una supplenza per la quale non dispone di strumenti necessari non essendo un organo legislativo. L'Autore evidenzia altresì come «un disegno riformatore che si proponesse di conferire una nuova chiarezza e funzionalità alla distribuzione di competenze tra i diversi livelli territoriali non potrebbe prescindere dall'approvazione delle leggi necessarie per definire le competenze e il quadro di regole unificanti, richieste dal nuovo sistema costituzionale. Nell'esperienza concreta nulla di questo è stato fatto: l'unico tentativo (timidamente) avviato con la l. 131/2003 ("La Loggia") è rimasto pressoché inattuato.

(6) Così, L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 22.

quanto «la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti»⁷.

In particolare, l'onere di predisporre meccanismi cooperativi sulla base del principio di leale collaborazione è stato imposto dalla Corte negli ambiti delle materie c.d. “interferenti”, nonché nei casi della c.d. “chiamata in sussidiarietà”. Come emerge dalla sentenza del 28 gennaio 2005, n. 50, in caso di interferenze tra norme rientranti in materie di competenza statale ed altre di competenza concorrente o residuale regionale, «può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi». I principi enucleati dalla Corte sono il principio di prevalenza, che può applicarsi «qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre»⁸, ed il principio di leale collaborazione, «che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni ed impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze»⁹.

Il rispetto del principio di leale collaborazione viene poi a configurarsi come condizione di legittimità del procedimento attrattivo nei casi di chiamata in sussidiarietà, meccanismo di conio pretorio che consente allo Stato di avocare sia la funzione amministrativa di una determinata materia di potestà concorrente o residuale, quanto la connessa attività

(7) Così, Corte cost., 1° febbraio 2006, n. 31.

(8) In questo senso vedasi anche Corte cost., 19 maggio 2017, n. 114 e 5 giugno 2013, n. 118.

(9) Il principio di leale collaborazione è infatti suscettibile di essere organizzato in modi diversi per forma ed intensità, a seconda del *quantum* di incidenza della disciplina statale sulle competenze regionali: nei casi di minore impatto la Corte ritiene sufficiente l'acquisizione di un parere della Conferenza (in questo senso, Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182 e 19 luglio 2005, n. 285); altre volte invece, qualora si renda necessario, al fine di garantire il contemperamento delle prerogative statali e regionali, un livello di co-decisione paritaria tra Stato e Regioni, la stessa Corte richiama lo strumento dell'intesa che postula la necessità di approntare idonee procedure volte a superare le divergenze tra Stato e Regioni (in questo senso, tra le tante, Corte cost., 7 marzo 2008, n. 50 e 6 febbraio 2007, n. 24).

legislativa, in ragione di esigenze di esercizio unitario della funzione¹⁰. Infatti, l'attrazione verso l'alto della funzione legislativa a seguito dello spostamento della funzione amministrativa al livello statale, è legittima qualora sia tale da compensare la perdita di funzioni del legislatore regionale, quindi «può aspirare infatti a superare il vaglio di costituzionalità solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»¹¹.

La mancata previsione di sedi istituzionali all'interno delle quali si potesse realizzare la concertazione delle politiche pubbliche tra Stato e Regioni ha portato la Corte ad individuare nel sistema delle conferenze, ed in particolare nella Conferenza Stato-Regioni, la sede privilegiata dove attivare gli strumenti di raccordo tra istituzioni sulla base del principio di leale collaborazione. Nell'interpretazione del giudice costituzionale, infatti, all'interno di tale organo si sviluppa il confronto e la nego-

(10) Tale meccanismo, introdotto per la prima volta dalla Corte costituzionale con la sentenza dell'1 ottobre 2003, n. 303 e puntualizzato con la sentenza del 13 gennaio 2004, n. 6, si snoda attraverso una serie di passaggi procedurali. Il primo si realizza nel momento in cui, ravvisandosi esigenze di esercizio unitario, le funzioni amministrative in materie di competenza concorrente o residuale, vengono spostate verso l'alto in capo ad organi statali; il secondo momento è rappresentato dallo spostamento verso l'alto della corrispondente funzione legislativa, giustificata dalla Corte sulla base del principio di legalità il quale conduce ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale. Infine, la Corte, onde attenuare la portata derogatoria all'ordine costituzionale delle competenze, subordina la legittimità del procedimento attrattivo a due condizioni: la prima attinente all'apprezzamento, in termini di ragionevolezza e proporzionalità, dell'interesse unitario sotteso all'esercizio da parte dello Stato delle funzioni amministrative e la seconda relativa alla necessità della previa stipulazione con la Regione o le Regioni interessate di un accordo, attraverso gli strumenti concertativi della leale collaborazione. Sulle caratteristiche e l'evoluzione dell'istituto vedasi, C.M. MANCINI, *Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà: trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, 1, 2014, p. 27 ss.

(11) Così, Corte cost., 303/2003, cit. Nei primi anni di applicazione dell'istituto, la Corte, in specie con la sentenza 6/2004, cit., ha configurato l'intesa come "forte", nel senso che «il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento». Successivamente, la giurisprudenza costituzionale ha aperto alla possibilità di prevedere meccanismi volti a superare l'*impasse* determinata dal mancato accordo tra Stato e Regione. Così, nella sentenza del 7 ottobre 2005, n. 378, pur escludendo «ogni possibilità di declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante», la Corte ha affermato che «l'esigenza di leale cooperazione, insita nell'intesa, non esclude a priori la possibilità di meccanismi idonei a superare l'ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto del provvedimento da adottare».

ziazione politica tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, costituendo tale modello organizzativo il luogo di composizione e integrazione del modello autonomistico¹².

2. Il ruolo della prassi nell'organizzazione e nel funzionamento della Conferenza Stato-Regioni

Alla luce del quadro normativo vigente¹³, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (di seguito Conferenza) è un organo collegiale di cui fanno parte il Presidente del Consiglio dei Ministri, salvo delega al Ministro per gli affari regionali, che la presiede, i Presidenti delle Giunte regionali e quelli delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Da tale composizione si evince chiaramente la natura esecutiva dell'organo che, nonostante la terminologia adottata, realizza un incontro tra esecutivi, raccordando non tanto lo Stato e le Regioni, quanto più il Governo centrale e le Giunte regionali.

Dalla disciplina relativa all'organizzazione della Conferenza, emerge la subordinazione dell'organo all'attività del Governo: la Conferenza è infatti istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre le

(12) Vedi Corte cost., 31/2006, cit.

(13) La Conferenza Stato-Regioni è stata istituita in via amministrativa quale sede di collegamento dello Stato con le Regioni con il d.P.C.M. 12 ottobre 1983, con funzioni essenzialmente consultive ed informative, di seguito disciplinate dal legislatore con l'art. 12 della l. n. 400/1988. L'obiettivo era, a dieci anni dall'istituzione delle Regioni ordinarie, quello di creare una sede di confronto tra Stato e Regioni per consentire a queste ultime di partecipare all'elaborazione delle linee di politica generale dello Stato. Negli anni Novanta, in attuazione della delega legislativa contenuta nella l. n. 59/1997, nel contesto di una riforma tesa al conferimento di funzioni amministrative agli enti territoriali, è stato poi emanato il d.lgs. 28 agosto 1997 n. 281 che, nel delineare un sistema di più Conferenze, rafforza e ridefinisce il ruolo della Conferenza Stato-Regioni. A quest'ultima, infatti, accanto alle "tradizionali" funzioni consultive, viene attribuita la facoltà di promuovere e sancire intese ed accordi. A seguito di tale evoluzione, la Conferenza prova ad assumere le caratteristiche di sede paritaria, in cui si dovrebbe realizzare il coordinamento effettivo tra Stato e Regioni con riferimento alle reciproche funzioni. La disciplina della Conferenza è sostanzialmente contenuta, per gli aspetti generali, nelle fonti sopracitate, a cui si affiancano disposizioni integrative di rango legislativo su specifici aspetti. Ci si riferisce alla l. n. 131/2003, che ha previsto, in particolare, la possibilità di promuovere una specifica tipologia di intese (art. 8, c. 6), e alla l. 234/2012, che ha attribuito un ruolo di rilievo alla Conferenza nel dialogo con l'Unione europea.

date di convocazione delle sedute e la determinazione degli ordini del giorno rimangono nella piena disponibilità di chi la presiede¹⁴.

Ai sensi dell'art. 12, c. 2 della l. n. 400/1988, la Conferenza è convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri almeno ogni sei mesi e in ogni altra circostanza dal Presidente ritenuta opportuna, tenuto conto anche delle richieste dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Almeno ogni quattro mesi, o su richiesta delle Regioni o Province autonome, è convocata dal Presidente una sessione speciale della Conferenza dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle Regioni nelle materie di competenza di queste ultime (sessione europea)¹⁵.

Le funzioni di segreteria della Conferenza sono assicurate dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, nell'esercizio di tali funzioni, opera alle dipendenze funzionali e secondo gli indirizzi del Presidente della Conferenza, ai sensi dell'art. 10, c. 2, del d.lgs. 281/1997¹⁶.

Anche con riferimento a tali scelte di organizzazione interna si rileva l'asimmetria tra i ruoli dello Stato e delle Regioni all'interno della Conferenza, determinando la stretta dipendenza dell'apparato amministrativo

(14) Vedi G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 28 che sottolinea, tra l'altro, come manchi «un luogo neutrale e terzo del confronto tra Stato e Regioni».

(15) Tale scansione temporale è stata prevista dall'art. 22, c. 1, della l. n. 234/2012 in luogo dell'obbligatoria cadenza semestrale in precedenza stabilita dalla l. n. 86/1989. Ai sensi del c. 2 del citato art. 22, la Conferenza convocata in sessione europea, in particolare, esprime parere: sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle Regioni e delle Province autonome; sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome all'osservanza e all'adempimento degli obblighi comunitari; sugli schemi di disegno di legge recanti «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Legge europea» e «Delega al governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea. Legge di delegazione europea».

(16) La segreteria della Conferenza viene configurata dal legislatore come un organo burocratico atipico stante la necessità di prevedere l'inclusione all'interno della stessa, fino alla metà dei posti in organico, di personale delle Regioni e delle Province autonome, il cui trattamento economico resta a carico delle Regioni o delle Province di provenienza.

dalle scelte del Governo un ulteriore rafforzamento della componente governativa su quella regionale, soprattutto in considerazione del sempre più rilevante ruolo di tale ufficio nella fase istruttoria delle questioni da sottoporre all'analisi del collegio¹⁷.

Stanti le scarse previsioni legislative di riferimento, la Conferenza Stato-Regioni rappresenta un soggetto istituzionale previsto dalla legge, ma caratterizzato dal fatto di essere privo di una puntuale disciplina che ne determini le funzioni e le modalità di esercizio, dotata di ampi spazi di definizione del proprio funzionamento per via di prassi.

È per consuetudine, infatti, che le sedute della Conferenza si tengono a Roma, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, e che non sono pubbliche. Ai lavori della Conferenza partecipano, oltre ai soggetti invitati dal Presidente dell'organo¹⁸, i componenti del collegio¹⁹ che, per prassi, possono farsi assistere da accompagnatori nel numero massimo di due per Regione e Provincia autonoma.

Accanto alla Conferenza, si rileva la presenza di una sede stabile di raccordo orizzontale costituita dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (di seguito Conferenza delle Regioni) all'interno della quale si contemperano gli interessi delle autonomie regionali al fine di rappresentarli in maniera unitaria dinanzi al Governo²⁰. Nel corso del

(17) Tale asimmetria è resa ancor più evidente dalla previsione contenuta nell'art. 2, c. 3, del d.P.C.M. 7 giugno 2016 che, nel confermare la stretta dipendenza della segreteria alle scelte del Presidente del Consiglio, stabilisce che tale apparato amministrativo provvede tra l'altro: «agli adempimenti preliminari e conseguenti alle riunioni della Conferenza, ivi compresa l'informazione relativa alle determinazioni assunte»; «all'attività istruttoria connessa all'esercizio delle funzioni e dei compiti attribuiti alla Conferenza o da questa svolti, assicurando il necessario raccordo e coordinamento dei competenti uffici dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome»; «alle attività strumentali al raccordo, alla reciproca informazione e alla collaborazione tra le amministrazioni dello Stato, le Regioni e le Province autonome».

(18) Trattasi, normalmente, dei Ministri competenti in merito a provvedimenti iscritti all'o.d.g. della Conferenza.

(19) I componenti del collegio possono farsi rappresentare oltre che dai Vicepresidenti, dagli assessori regionali, così come i Ministri inviati possono delegare un Sottosegretario. La presenza in seduta dà conto dell'avvenuta delega che pertanto non deve essere formalizzata per iscritto.

(20) La Conferenza delle Regioni è stata costituita a Pomezia il 15 e 16 gennaio del 1981 come organismo di coordinamento politico fra i Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome, con le finalità di: definire e promuovere posizioni comuni su temi di interesse delle

tempo, tale sede, pur non essendo disciplinata dall'ordinamento, ha acquisito un ruolo sempre più determinante quale luogo ufficiale del confronto e del dialogo interregionale, essenziale nella formazione della volontà politica delle Regioni da rappresentare nell'interlocuzione che si realizza con le amministrazioni statali in Conferenza.

La centralità del ruolo della Conferenza delle Regioni è confermata dal fatto che, sempre per prassi consolidata, alla seduta della Conferenza non partecipano i singoli Presidenti delle autonomie territoriali, ma solo il Presidente della Conferenza delle Regioni che assume la funzione di portavoce della posizione concordata tra le Regioni al loro interno rispetto ai singoli punti iscritti all'ordine del giorno della Conferenza²¹. La dottrina, a tal proposito, ha parlato di funzionamento "duale" della Conferenza sulla base del fatto che le determinazioni sono assunte con l'assenso del rappresentante di ognuna delle due parti²². Tale dualità si realizza, peraltro, stante la mancata previsione tanto di un *quorum* strutturale relativo al funzionamento della Conferenza quanto di un potere di autodisciplina dell'organo per via regolamentare. Una specifica regolamentazione è invece introdotta dal legislatore, in materia di *quorum* funzionali, con riferimento ad una serie di importanti deliberazioni (le nomine, le deliberazioni sui criteri di ripartizione delle risorse finanziarie e per i provvedimenti negli altri casi previsti dalla legge) per l'adozione delle quali, ai sensi dell'art. 2, c. 2 del d.lgs. 281/1997, ferma la necessità dell'assenso del Governo, «l'assenso delle Regioni è espresso, quando non è raggiunta l'unanimità, dalla maggioranza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome o da assessori da essi delegati a rappresentarli nella singola seduta». Nulla però è detto in merito alle

Regioni; elaborare documenti e proposte al fine di rappresentarle al Governo e al Parlamento e agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni comunitarie; predisporre pareri e basi di intesa in osservanza della legislazione vigente; favorire il raccordo con le autonomie locali a livello nazionale. Informazioni tratte dal sito: www.Regioni.it.

(21) Sul ruolo della Conferenza delle Regioni vedasi, M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, p. 4 ss. Gli Autori evidenziano come l'accordo che le Regioni raggiungono al loro interno dimostri uno «sforzo volto a contrapporre all'interlocutore governativo un unico soggetto istituzionale che sintetizzi ed incami gli indirizzi politici e le valutazioni regionali».

(22) Così, G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 137.

procedure di voto nei casi di espressione dei pareri²³ mentre per le intese e gli accordi è esclusivamente previsto che essi «si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano» (rispettivamente artt. 3, c. 2, e 4, c. 2, del d.lgs. 281/1997). Nonostante tali previsioni legislative, si osserva come la posizione delle autonomie regionali è rappresentata, anche con riferimento all'adozione di accordi e alla stipula d'intesa, dal Presidente della Conferenza delle Regioni che dà conto, nell'eventualità dell'impossibilità di raggiungere la concertazione, delle motivazioni per le quali le Regioni abbiano espresso, nella sede di confronto interregionale, un avviso contrario allo schema di atto proposto ovvero indica le ragioni in base alle quali una o più Regioni si siano discostate dalla posizione espressa dalla maggioranza²⁴. D'altra parte, si rileva come il Governo non esprima il proprio voto sul provvedimento iscritto all'ordine del giorno della Conferenza, in quanto la posizione governativa (eventualmente concordata tra il Ministero proponente e le altre amministra-

(23) I pareri possono essere favorevoli, contrari o "espressi a maggioranza". Tale ultima modalità, invero non molto frequente, è invalsa nella prassi stante proprio il silenzio del legislatore sul punto. Frequenti sono poi, sempre nella prassi, i casi in cui le Regioni condizionano l'espressione del parere favorevole o la stipula dell'intesa all'accoglimento di determinate modifiche proposte sul contenuto del provvedimento governativo. Qualora in seduta il Governo non esprima un formale assenso sull'accoglimento di tali condizioni, che molto spesso si sostanziano in puntuali emendamenti al testo proposto, il parere o l'intesa condizionati si dimostrano strumenti deboli nella tutela delle prerogative regionali, non essendo prevista una successiva verifica (o quantomeno una forma di controllo) sull'eventuale accoglimento o rigetto delle modifiche proposte dalla Conferenza, venendo quindi a mancare un definitivo giudizio delle Regioni sull'atto sottoposto alla loro attenzione. Tale debolezza è stata confermata dalla Consulta che, in particolare con la sentenza del 28 dicembre 2001, n. 437, ha definito il parere condizionato come una mera manifestazione politica di intento, non ravvisando in tale prassi una condizione di legittimità della disciplina emanata. Ancora per prassi, i pareri favorevoli o le intese (condizionati o meno che siano) possono essere assistiti da raccomandazioni od osservazioni che, pur non incidendo sulla valutazione positiva del provvedimento, suggeriscono al Governo modifiche non essenziali al testo. Sulla "debolezza" dei pareri e delle intese condizionati, vedi R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *questa Rivista*, 1, 2006, p. 18.

(24) Con riferimento alla formazione dell'assenso delle Regioni, si evidenzia come la Corte costituzionale, con la sentenza del 26 giugno 2001, n. 206, ha affermato come la disposizione di cui all'art. 3, c. 2, del d.lgs. 281/1997 non può essere intesa nel senso che l'assenza di alcune Regioni, al limite anche di una sola, pur regolarmente convocate alla riunione della Conferenza, non accompagnata da alcuna espressione di dissenso, eventualmente manifestato anche al di fuori della sede della Conferenza, possa inficiare l'assenso delle Regioni e dunque impedire il perfezionamento dell'intesa.

zioni statali coinvolte) è già espressa dall'atto stesso per il quale il Governo chiede sia espresso il parere o sancita l'intesa.

Quorum strutturali e funzionali sono invece, e significativamente, previsti per la Conferenza delle Regioni all'interno del regolamento di organizzazione di cui tale sede si è presto dotata. Infatti la consuetudine per la quale il Presidente della Conferenza delle Regioni "riporta" in Conferenza le determinazioni che le autonomie hanno assunto nella propria sede ha comportato la necessità che, all'interno di tale organo, fossero previsti i *quorum* deliberativi e costitutivi necessari alla formazione della posizione comune delle Regioni²⁵.

Proseguendo nell'analisi delle prassi relative all'organizzazione e al funzionamento della Conferenza, si osserva che se è vero che il legislatore attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di convocare la Conferenza, si deve anche sottolineare come, già dai primi anni del Duemila, si è affermata la consuetudine di approvare un calendario semestrale delle sedute con cadenza bisettimanale.

La formulazione dell'ordine del giorno rimane, invece, nella disponibilità del Presidente della Conferenza, anche se non sono infrequenti i casi in cui la Conferenza delle Regioni chiede l'iscrizione all'ordine del giorno di punti di interesse regionale. I Presidenti delle Regioni infatti si riuniscono lo stesso giorno della Conferenza e, in quella sede, spesso individuano questioni di particolare rilevanza per le Regioni, per la

(25) È bene notare che fino al 2005, il funzionamento della Conferenza delle Regioni è stato assicurato dalla prassi. Nel 2005, la Conferenza ha adottato un proprio regolamento per dare «maggiore efficacia, certezza e funzionalità allo svolgimento dei lavori». A norma del regolamento le riunioni dell'assemblea sono valide con la presenza di almeno un terzo dei componenti. Sono poi previsti *quorum* diversificati con riferimento alla natura delle decisioni adottate. Così, in particolare: con il voto favorevole di tutti i presenti, l'assemblea: con almeno 19 presenze, adotta le determinazioni concernenti il regolamento ed elegge il Presidente e il Vicepresidente; con almeno 8 presenze: approva le modifiche al regolamento sulle nomine e designazioni; approva gli accordi e le intese fra le Regioni e con il Governo; approva i documenti e gli o.d.g. non direttamente connessi alle funzioni istituzionali; adotta le disposizioni attuative relative ai compiti e le funzioni della struttura di supporto della Conferenza. A maggioranza assoluta degli aventi diritto, l'assemblea elegge il Presidente dalla terza votazione in poi, con voto segreto e limitato a una preferenza. In tutti gli altri casi, le determinazioni sono valide con il voto favorevole della maggioranza dei presenti. Le informazioni sono tratte da: www.regioni.it.

definizione delle quali si rende necessario un confronto con il Governo nelle sedute successive della Conferenza²⁶.

Come è stato opportunamente osservato, se da un lato il d.lgs. n. 281/1997 prevede i termini entro cui deve essere acquisito il parere o l'intesa in Conferenza (rispettivamente 20 e 30 giorni dalla data della seduta in cui il parere o l'intesa è iscritto all'ordine del giorno), dall'altro nulla dice in merito ai tempi "d'entrata", cioè a quelli relativi alla presentazione alle Regioni dello schema di atto o di provvedimento su cui si realizzerà l'attività concertativa necessaria a consentire alle autonomie di poter compiutamente analizzare l'atto e formulare le eventuali osservazioni, senza mortificarne il ruolo²⁷. È pur vero che, nei casi di presentazione tardiva, le Regioni molto spesso chiedono di rinviare la trattazione del punto alla seduta successiva della Conferenza: tale richiesta assentita dal Governo comporta che il punto non si considera iscritto all'ordine del giorno al fine del decorso del termine entro cui devono essere espressi i pareri o sancita l'intesa.

L'attività istruttoria è, come già accennato, esercitata dalla Segreteria della Conferenza e si sostanzia nell'invio dello schema di atto o di provvedimento su cui è chiamato a pronunciarsi il collegio, alla Conferenza delle Regioni e alle singole autonomie e nella convocazione e svolgimento di apposite riunioni tecniche a cui partecipano i rappresentanti delle amministrazioni statali competenti ad emanare l'atto e i funzionari delle Regioni, al fine di conseguire su tali provvedimenti il necessario raccordo inter-istituzionale.

La posizione di sintesi tra i vari interessi coinvolti nella proposta governativa conseguita all'interno di tali riunioni viene poi spesso semplicemente ratificata dalla Conferenza. In tal modo il confronto che si svol-

(26) Così, ad esempio, nella seduta della Conferenza del 9 maggio 2019, le Regioni hanno chiesto al Governo di iscrivere all'o.d.g. della prima seduta utile la discussione riguardante le leggi di conversione dei decreti legge recanti «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi» (c.d. "decreto crescita") e «Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici» (c.d. "decreto sblocca cantieri"), in considerazione della rilevante incidenza dei provvedimenti sulle politiche regionali.

(27) Così, R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in www.forumcostituzionale.it, p. 9.

ge nelle sedute di quest'ultima si concentra sulle questioni più squisitamente politiche o su quelle in merito alle quali, in sede tecnica, non si è potuti pervenire ad una posizione condivisa. Tale complessa attività strumentale è facilitata e resa possibile poiché la Conferenza delle Regioni si è dotata di una propria struttura tecnica che provvede all'analisi dei provvedimenti su cui tale organismo è chiamato ad esprimersi e che si pone, altresì, come corrispondente tecnico delle Regioni rispetto agli apparati ministeriali²⁸. Le Regioni, infatti, prima delle riunioni con i tecnici delle amministrazioni statali, hanno la necessità di trovare una posizione comune al loro interno che, rispetto ai punti iscritti all'ordine del giorno, tenga conto dei vari interessi coinvolti e delle istanze che provengono dai territori. A tale scopo gli schemi di atto e di provvedimento trasmessi dalla Segreteria della Conferenza vengono esaminati dai coordinamenti tecnici interregionali prima e dalle commissioni politiche composti dagli assessori regionali competenti per materia poi, per la successiva approvazione da parte della Conferenza delle Regioni che spesso ratifica la posizione comune raggiunta in sede tecnica.

3. L'attività concertativa nella prassi della Conferenza Stato-Regioni: la valenza politica della leale collaborazione

L'interlocuzione duale che si realizza in Conferenza fa sì che le Regioni, a fronte di un atto proposto dal Governo, si presentino in seduta con una posizione unitaria, già discussa e mediata al loro interno. Tale comunanza di intenti rafforza la valenza politica delle determinazioni regionali: anche un semplice parere, quando espresso all'unanimità, è suscettibile di influire sul seguito normativo del provvedimento, essendo rappresentativo di un intero sistema regionale che compatto si oppone

(28) Al fine di assicurare efficienza all'attività della Conferenza delle Regioni sono state istituite, al suo interno, undici commissioni istruttorie tematiche, formate dai componenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome, tra cui uno con funzioni di coordinatore. Ai sensi del regolamento, le commissioni espletano i seguenti compiti: assumono determinazioni sugli argomenti all'o.d.g. delle sedute della Conferenza, e su ogni altro argomento loro assegnato dal Presidente; formulano proposte nelle materie di loro competenza; formulano le proposte di designazione negli organismi a composizione mista di competenza della commissione. Per la validità delle sedute è necessaria la presenza di tre Regioni o Province autonome, costante per tutta la riunione. Informazioni tratte da: *www.regioni.it*.

o avalla le scelte del Governo²⁹. Il parere espresso in Conferenza assume cioè un valore che va ben oltre la portata consultiva prevista, tanto che la dottrina ha sottolineato come le istituzioni centrali ritengano vincolante la presa in considerazione delle istanze regionali poiché il parere favorevole determina una sorta di indisponibilità a ulteriori emendamenti, anche quando provengano dalla sede parlamentare, essendo il provvedimento normativo espressione non solo dell'indirizzo del Governo centrale ma anche dell'unitaria posizione dei governi regionali³⁰. Il peso politico di un eventuale rigetto della Conferenza sul seguente *iter* del provvedimento spinge il Governo a cercare di addivenire, sulla base della leale collaborazione, ad una soluzione concordata con le Regioni, anche su provvedimenti e atti legislativi rispetto ai quali tale collaborazione non ha la forza giuridica di incidere. D'altra parte le Regioni al loro interno, come dimostrato dal fatto che la maggior parte delle decisioni della Conferenza delle Regioni sono assunte all'unanimità, cercano di mediare le eventuali differenze di vedute per giungere ad una posizione unitaria. A tal proposito si evidenzia come l'appartenenza politica delle varie Giunte regionali non può essere considerata un indice delle decisioni delle Regioni, assumendo rilievo, in un'ottica istituzionale, le esigenze legate alla rappresentanza degli interessi dei territori che si contrappongono a quelli dello Stato³¹. In tal senso la dottrina ha sottolineato come, nel caso di atti statali lesivi di competenze regionali, la Conferenza, a fronte di un Parlamento che spesso si è limitato a ratificare l'indirizzo politico del Governo, abbia rappresentato una sorta di «opposizione vera» basata su logiche non di carattere partitico, ma volta a rivendicare le esigenze dei territori³².

(29) Su punto vedi R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 15, che evidenzia come un parere negativo della Conferenza «può indebolire il Governo nel successivo *iter* parlamentare di un disegno di legge; ma lo rafforza e di molto nell'ipotesi in cui invece il Governo esca dalla Conferenza con un parere positivo».

(30) Sul punto vedi G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 44, che afferma che, con il parere favorevole espresso in Conferenza, vi è «una proposta blindata dall'intervenuto accordo Governo-Regioni, tendenzialmente impermeabile».

(31) Vedi R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 14.

(32) Così, I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze e il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, cit., p. 15.

La prassi ha cambiato il volto della Conferenza e la natura della leale collaborazione che, nei fatti, molto spesso interviene nel processo di approvazione degli atti normativi e sulle strategie politico-istituzionali governative di maggior rilievo, esaltandone il ruolo politico.

L'elezione diretta del Presidente della Regione ha mutato il significato politico della leale collaborazione in quanto l'interlocuzione in Conferenza avviene con soggetti che traggono la loro legittimazione dal voto popolare, rappresentando gli interessi residenti nei territori che interloquiscono con lo Stato a tutela delle prerogative regionali³³.

Si registra, così, a seguito del rilevante "peso politico" acquisito dalla Conferenza, la conclusione all'interno di essa di accordi dal contenuto più propriamente politico tali da incidere sui comportamenti del legislatore nazionale e regionale, nonostante, nelle intenzioni del legislatore, attraverso il sistema delle Conferenze si realizzi il raccordo tra istituzioni in sede di esercizio delle funzioni amministrative, mediante la previsione del coinvolgimento delle Regioni nella fase attuativa delle scelte operate "a monte" a livello legislativo. Si tratta di attività che non riceve tutela giurisdizionale, essendo la Corte costituzionale, più volte, intervenuta a sottolineare come gli strumenti di raccordo tra istituzioni per il tramite delle Conferenze non operano con riferimento al procedimento legislativo, evidenziando proprio che «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione»³⁴.

In controtendenza con tale costante giurisprudenza si è posta la sentenza del 25 novembre 2016, n. 251, che ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme contenute nella legge delega n. 124/2015 (c.d. "legge

(33) Vedi R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 14. La conferma di tale mutato ruolo della Conferenza arriva prontamente dopo la tornata elettorale del 16 aprile 2000 che ha interessato le Regioni a Statuto ordinario e che, per la prima volta, ha visto l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni. In occasione della discussione al Senato nel novembre dello stesso anno sul progetto di legge costituzionale di riforma del Titolo V, infatti, il Governo, nel rispondere alle critiche dell'opposizione, a dimostrazione del valore *super partes* della riforma, ha adottato il consenso ottenuto dalla proposta da parte delle Regioni: il parere favorevole ha assunto cioè il valore di strumento di legittimazione trasversale della modifica costituzionale, al fine di affermarne la natura *bipartisan*. Sul tale vicenda si veda C. BASSU, *La Conferenza Stato-Regioni nella riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, 9, 2005, p. 5.

(34) Così, Corte cost., 22 luglio 2009, n. 225, nonché Corte cost., 20 maggio 2008, n. 159 e 23 novembre 2007, n. 401.

Madia”) con riferimento all’inadeguatezza dello strumento di collaborazione scelto dal legislatore delegante, imponendo l’obbligo concertativo, l’intesa cioè (in luogo del previsto parere) al procedimento legislativo di delega³⁵. La pronuncia, pur nell’interpretazione restrittiva data dalle successive sentenze della Corte³⁶, riveste particolare rilevanza in quanto a seguito di essa il mancato rispetto del principio di leale collaborazione potrà essere fatto valere non soltanto come vizio *in procedendo* nell’*iter* di formazione del decreto legislativo ma, qualora il legislatore «si accinga a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali inestricabilmente connesse», anche per censurare direttamente la legge di delegazione³⁷. Non a caso, infatti, a seguito di tale “svolta giurisprudenziale” si registra come la Conferenza delle Regioni, nell’interlocuzione che si realizza con l’esecutivo nazionale in occasione dell’espressione del parere su disegni di legge di iniziativa governativa, abbia, in più occasioni, richiesto che l’intesa intervenga già sui contenuti della legge di delegazione, laddove gli oggetti delle stesse riguar-

(35) In tale decisione la Corte costituzionale, pur ribadendo la propria consolidata giurisprudenza in base alla quale «il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo», ha precisato che nei casi in cui «il legislatore delegato si accinga a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all’intesa». Tale strumento rappresenta, infatti, il «cardine della leale collaborazione anche quando l’attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell’art. 76 Cost.», i quali pertanto vengono «attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze». La Corte evidenzia, inoltre, come il legislatore della “riforma Madia” sia intervenuto disciplinando «in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse» e pertanto ritiene impossibile l’individuazione della prevalenza di una materia, dovendosi perciò applicare il principio di leale collaborazione. Stante il suo carattere innovativo, la sentenza ha suscitato l’immediato interesse della dottrina. Vedasi tra gli altri: R. BIFULCO, *L’onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 3, 2017 e G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale alla luce della sentenza n. 251 del 2016*, in *Rivista AIC*, 2, 2017.

(36) Così nella sentenza 10 novembre 2017, n. 237, la Corte ha escluso che «nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all’applicazione dei meccanismi collaborativi al procedimento legislativo». Nello stesso senso, Corte cost., 2 marzo 2018, n. 44 e 16 dicembre 2016, n. 280.

(37) Così, A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza 251/2016*, in *federalismi.it*, 25, 2016, p. 3.

dino «un'ampia gamma di materie riconducibili a competenze regionali, concorrenti o residuali»³⁸.

Con riferimento agli accordi dal contenuto più propriamente politico, si segnala come, in data 15 ottobre 2018, sia stato stipulato «l'accordo tra Governo e Regioni in materia di rilancio degli investimenti pubblici, tutela delle politiche sociali e salvaguardia degli equilibri di bilancio in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale»³⁹. Con tale atto vengono definite le modalità di realizzazione del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a Statuto ordinario senza ridurre i trasferimenti regionali in settori sensibili, quali quelli attinenti alle politiche sociali, al fondo nazionale trasporti e al fondo sanitario nazionale⁴⁰.

È importante notare come i contenuti dell'accordo siano stati trasfusi nel disegno di legge finanziaria prima della sua approvazione in Consiglio dei Ministri⁴¹, intervenendo in questo caso la Conferenza, con l'ac-

(38) Così, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, posizione sul disegno di legge recante: «Deleghe al Governo in materia di semplificazione e codificazione» (A.C. n. 1812), Prot. 19/87/CU01/C1-C11, del 16 maggio 2019, p. 1. Vedasi ancora il parere espresso l'1 agosto 2019 (Rep. Atti n. 85/CU), sul disegno di legge recante: «Delega al Governo per il riordino della materia dello spettacolo e per la modifica del Codice dei beni culturali e paesaggio (Collegato alla decisione di bilancio 2019)», dove le Regioni si esprimono favorevolmente rispetto al d.d.l., proprio in considerazione dell'accoglimento da parte del Ministro per i beni e le attività culturali della proposta emendativa della Conferenza delle Regioni volta a prevedere l'intesa, anziché il parere, nell'adozione dei decreti attuativi della delega che intervenissero nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali.

(39) Vedi Rep. Atti n.188/CSR.

(40) In particolare le sentenze della Corte costituzionale del 17 maggio 2018, n. 101 e del 29 novembre 2017, n. 247 affermano che l'avanzo di amministrazione conseguito dagli enti regionali non può essere limitato nella sua spendibilità attraverso la disciplina del pareggio di bilancio. Alla luce dell'entità delle somme potenzialmente interessate e del conseguente rischio per la finanza pubblica, le Regioni rinunciano a trasferimenti di risorse dallo Stato a fini di investimenti e si impegnano a realizzare gli stessi con risorse proprie; in tal senso "scambiano" una quota dell'utilizzo di tale avanzo ai fini della determinazione del loro concorso al raggiungimento agli obiettivi di finanza pubblica, con la possibilità di utilizzare la medesima quota per spese per investimenti "orientando" così l'avanzo delle Regioni al rilancio e all'accelerazione degli investimenti pubblici; lo Stato contemporaneamente si impegna a "salvaguardare" nella successiva manovra finanziaria le risorse in settori strategici per le Regioni con particolare riferimento al finanziamento del servizio sanitario nazionale e trasporto pubblico locale.

(41) Il disegno di legge finanziaria 2019 è stato presentato e approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 15 ottobre 2018, ore 19:31, (vedasi, al riguardo, il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 23 del 15 ottobre 2018 pubblicato www.governo.it), mentre l'accordo si è concluso nella seduta della Conferenza Stato-Regioni tenutasi il 15 ottobre 2018 alle ore 13:30.

cordo di cui trattasi, “a monte” del procedimento di approvazione di atti legislativi di iniziativa governativa. Le Regioni, infatti, nella seduta della Conferenza unificata del 6 dicembre 2018, motivano il parere favorevole sul disegno di legge sulla manovra finanziaria per il 2019 proprio sulla base di tale accordo, esprimendo apprezzamento «per la disponibilità del Governo a chiudere, per la prima volta, quest'accordo propedeutico alla stesura della legge di bilancio 2019 prima della presentazione del disegno di legge» e auspicando che lo spirito di leale collaborazione e il metodo di lavoro proficuo utilizzato per la sua conclusione possano essere replicati per tutti i successivi provvedimenti di finanza pubblica riguardanti le Regioni, nella considerazione del superamento dei tagli alle politiche sociali, alla sanità e al trasporto pubblico locale e della qualificazione della spesa pubblica⁴².

Accordi particolarmente rilevanti in merito alla determinazione e al coordinamento delle politiche statali e regionali vengono conclusi anche utilizzando lo strumento delle intese previste dall'art. 8, c. 6, della legge n. 131/2003⁴³. Ci si riferisce in particolare al Patto per la salute 2014-2016 sulla base del quale il Governo e le Regioni si sono impegnate ad attuare concrete misure volte a potenziare l'intero sistema di *governance* della sanità, attraverso la programmazione e razionalizzazione della spesa sanitaria e la creazione di spazi finanziari da reinvestire nel settore⁴⁴. Tale accordo, preceduto da una fittissima serie di incontri tecnici tra Regioni, Ministero della salute e Ministero dell'economia e delle fi-

(42) Vedasi Rep. Atti 133/CU.

(43) Trattasi delle intese finalizzate all'armonizzazione delle legislazioni statali e regionali, al raggiungimento di posizioni unitarie o al conseguimento di obiettivi comuni. Nonostante il *no-men juris* tali intese vanno ricondotte alla categoria degli accordi in quanto si pongono come antecedenti rispetto all'adozione di atti puntuali da parte delle amministrazioni statali e regionali. Per le caratteristiche di tali intese vedasi G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 155 ss. Da ultimo, il 17 aprile 2019, sulla base di tale modulo collaborativo è stata sancita in Conferenza l'intesa riguardante l'approvazione del Piano straordinario per il potenziamento dei centri per l'impiego (Rep. Atti 61/CSR), particolarmente rilevante in materia di coordinamento delle politiche statali e regionali. In attuazione della normativa sul reddito di cittadinanza, il Piano infatti individua specifici *standard* di servizio per l'attuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni e i connessi fabbisogni delle Regioni in termini di risorse umane e strumentali, nonché gli obiettivi in termini di partecipazione alle misure di politiche attive del lavoro dei beneficiari del reddito.

(44) Vedi Conferenza Stato-Regioni del 10 luglio 2014 (Rep. Atti n. 82).

nanze, è intervenuto su temi di assoluto rilievo delle politiche sanitarie che vanno dalla programmazione triennale dei costi standard e dei fabbisogni regionali, alla definizione degli standard dell'assistenza ospedaliera, all'aggiornamento dei LEA, al tema degli investimenti in sanità. Casi come quelli appena descritti dimostrano come, per prassi, in Conferenza si concludano attività che incidono sulla funzione legislativa, nonostante la Corte costituzionale abbia più volte evidenziato che gli accordi non possano inserirsi come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo o costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate⁴⁵. La loro efficacia, testimoniata dai comportamenti effettivamente tenuti dalle parti, discende da una regola implicita, portato del principio di leale collaborazione, sintetizzabile nel brocardo *pacta sunt servanda*⁴⁶. A molte disposizioni contenute nel Patto per la salute, considerato dalla Corte costituzionale come la sede naturale dove dare attuazione al principio di leale collaborazione tra Governo e Regioni nella materia concorrente della tutela della salute⁴⁷, infatti, è stata data attuazione con la legge di stabilità per il 2015 (l. n. 190/2014) che, al comma 556, ha confermato il livello di finanziamento per il biennio 2015-2016 come definito dal Patto medesimo⁴⁸. All'art. 3, c. 1 del nuovo Patto in materia di aggiornamento dei LEA è stato poi dato seguito con la legge di stabilità per il 2016 (l. 208/2015) ai commi 554-559 in attuazione dei quali, sulla base dell'intesa nella Conferenza del 7 settembre 2016⁴⁹, è stato adottato il d.P.C.M. 12 gennaio 2017 recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, c. 7, del decreto legislativo 30 dicem-

(45) Vedi Corte cost., 437/2001, cit.

(46) Così, G. CARPANI, *I fattori di unificazione*, cit., p. 10.

(47) Vedasi, al riguardo, Corte cost., 11 febbraio 2012, n. 40 e 17 febbraio 2010, n. 100.

(48) In materia di disposizioni legislative in attuazione del Patto per la salute 2014-2016, vedasi, anche, la legge di stabilità 2016 (l. 208/2015), che, ai cc. 551-552, ha stabilito che la cabina di regia istituita in attuazione dell'art. 26 del Patto, provveda ad attuare le disposizioni previste in materia di *Health Technology Assessment - HTA* dei dispositivi medici, ovvero svolga attività di valutazione tecnica multidimensionale dei dispositivi medici.

(49) Vedi Rep. Atti n. 157/CSR.

bre 1992, n. 502»⁵⁰. Pur senza affrontare compiutamente le tematiche relative alla determinazione dei LEA⁵¹, è qui importante sottolineare come questa modalità di collaborazione in ambito sanitario, ossia la soluzione che il nostro ordinamento si è dato per l'approvazione dei LEA mediante l'essenziale concorso della Conferenza, pur in un ambito di potestà legislativa esclusiva statale, sia stata introdotta dalla prassi amministrativa prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V e successivamente codificata dal legislatore⁵².

L'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni ha conferito, altresì, "forza politica" alla Conferenza delle Regioni quale luogo della formazione della

(50) In particolare il c. 554 stabilisce che la definizione e l'aggiornamento dei LEA sono effettuati con d.P.C.M. su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza e previo parere delle competenti commissioni parlamentari. I LEA rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. La competenza esclusiva dello Stato in tale materia comporta la necessità che attraverso normativa primaria sia disciplinato il procedimento di determinazione dei livelli essenziali, lasciando alla fonte regolamentare il potere di specificarne in concreto i contenuti. La "trasversalità" della materia, come tale capace di incidere sulle prerogative e funzioni regionali (in specie attinenti alla materia di legislazione concorrente «tutela della salute» e a quelle residuali relative all'assetto organizzativo dell'assistenza sanitaria), richiede che tale normativa regolamentare sia adottata seguendo le procedure della leale collaborazione attraverso la stipula dell'intesa in Conferenza. Come stabilito dalla Corte costituzionale con la sentenza del 12 luglio 2017, n. 169, infatti, «la determinazione dei livelli essenziali di assistenza è un obbligo del legislatore statale, ma la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività». Per approfondimenti si rimanda a D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Rivista Aic*, 1, 2018.

(51) Si rimanda sul punto a M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2, 2017.

(52) Punto cruciale nella ricostruzione dei LEA sanitari è infatti l'accordo stipulato in Conferenza l'8 agosto 2001, con il quale, tra l'altro, il Governo si impegna ad adottare un provvedimento per la definizione dei LEA, d'intesa con la Conferenza, a stralcio del piano sanitario nazionale. Coerentemente con l'impegno assunto con tale accordo, nel settembre 2001, è stato adottato il d.l. n. 347 (convertito con la l. n. 405/2001), che, all'art. 6, ha affidato la definizione dei LEA ad un d.P.C.M. da adottarsi d'intesa con la Conferenza. Il 22 novembre del 2001, in un nuovo accordo, la Conferenza individua, per la prima volta, i LEA che vengono infine definiti, nel rispetto delle procedure collaborative concordate, con d.P.C.M. del 29 novembre 2001. Per questa vicenda, si veda R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, 2013, spec. part. 8 ss.

volontà politica dei territori che cercano una composizione con l'indirizzo politico del Governo. Si ravvisa, a tal proposito, come l'attività di quest'ultima sia sempre meno legata alle questioni poste agli ordini del giorno della Conferenza che, ai fini della presentazione della posizione delle amministrazioni regionali in seno all'organo collegiale, vengono normalmente definite in sede di commissione tecnica e poi ratificati dai Presidenti in seduta. Scorrendo gli ordini del giorno, infatti, appare evidente come il dibattito in Conferenza delle Regioni si concentri sulle questioni politiche più attuali e sui provvedimenti governativi di strategia politica che incidono maggiormente sulle prerogative regionali. Frequentissima è dunque, in Conferenza delle Regioni, l'approvazione di documenti non direttamente connessi agli ordini del giorno della Conferenza, dal contenuto molto diverso tra loro e caratterizzati dal fatto che essenzialmente si riferiscono all'adozione di determinazioni di natura politica, tanto da essere accostati dalla dottrina agli strumenti parlamentari di indirizzo politico⁵³. Tali documenti possono essere sia presentati al Governo nelle sedute della Conferenza, sia inviati direttamente ai Ministri competenti al fine di avviare un confronto istituzionale volto a concertare soluzioni rispetto alle criticità rappresentate. A tal proposito, si segnala il documento approvato nella seduta del 18 ottobre 2018 concernente «Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo». In tale documento le Regioni chiedono al Governo che, nell'ambito dell'applicazione dell'art. 116 della Costituzione, «sia affermata la centralità e il ruolo propulsivo delle Regioni nel processo di definizione dei nuovi assetti istituzionali volto alla realizzazione della "autonomia differenziata", individuando un percorso procedurale e uno strumento per tutte le Regioni che vi faranno richiesta»⁵⁴. Inoltre, nel richiedere che sia garantita una differenziazione efficiente e sostenibile dando piena attuazione all'art. 119 della Costituzione, assicurando il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in condizioni di efficienza e appropriatezza in tutte le Regioni ivi comprese nelle Regioni con minore capacità fiscale, chiedono al Governo di «sostenere, valorizzare e garantire la leale collaborazione tra Governo, Parlamento e Regioni secondo quanto

(53) Così, M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., pp. 12-13.

(54) Vedasi Conferenza delle Regioni, prot. n. 18/128/CR5b/C1, del 18 aprile 2018.

evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza 251 del 2016, anche attraverso una revisione dei luoghi della concertazione istituzionale⁵⁵.

Nella prassi, si registrano inoltre casi in cui la Conferenza delle Regioni realizza un'interlocuzione autonoma con il Parlamento, attraverso audizioni di proprie delegazioni che depositano e illustrano alle competenti commissioni parlamentari documenti in precedenza discussi e approvati dalla Conferenza delle Regioni medesima⁵⁶.

La posizione unitaria delle autonomie regionali è poi espressa dalla Conferenza delle Regioni attraverso comunicati stampa che richiamano l'attenzione dell'opinione pubblica sulle questioni politiche più attuali e sugli atti del Governo che incidono sulle relative politiche (e sulle risorse). In tali comunicati la posizione della Conferenza delle Regioni è riportata in forma impersonale, riferita cioè alle Regioni nel loro complesso, a sottolineare l'unitarietà di intenti dei Presidenti⁵⁷.

(55) Vedasi, al riguardo, la lettera del Presidente della Conferenza delle Regioni prot. 4847/C1/AI del 18 ottobre 2018, con cui si trasmette al Governo il documento di cui trattasi. Tra i tanti documenti che attengono a scelte strategiche delle politiche governative, rispetto alle quali si chiede un'interlocuzione con il Governo, si segnala, altresì, quello attinente alle problematiche relative ai piani di rientro dal disavanzo sanitario e ai commissariamenti *ad acta*, approvato dalla Conferenza delle Regioni nella seduta del 13 dicembre 2018 e trasmesso al Ministro della salute con nota prot. 6023/C7SAN di pari data. In tale documento, in considerazione della circostanza per la quale nell'accordo tra Governo e Regioni sulla manovra 2019 in tema di sanità era stata prevista la sottoscrizione, entro il 31 marzo 2019, del Patto per la salute 2019/2021, le Regioni chiedono al Governo che qualsiasi decisione riguardante le Regioni in piano di rientro e i commissariamenti *ad acta*, sia discussa e inserita esclusivamente nell'ambito del citato Patto per la salute.

(56) Vedasi, ad esempio, l'audizione presso la Commissione igiene e sanità del Senato della Repubblica, tenutasi il 18 luglio 2018, sulle problematiche del servizio sanitario nazionale o l'audizione presso la commissione attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame in prima lettura del disegno di legge recante «Delega al Governo in materia di turismo», tenutasi il 30 maggio 2019.

(57) Vedasi, ad esempio, il comunicato stampa pubblicato su: www.regioni.it, il 14 dicembre 2018, in cui si informa come la Conferenza delle Regioni, a seguito del dibattito svoltosi nella seduta del 13 novembre 2018, abbia inviato una nota al Ministro dello sviluppo economico e Ministro del lavoro e delle politiche sociali e una al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega all'informazione e all'editoria, in materia di pluralismo e libertà di informazione dei territori, chiedendo un incontro sul tema. Nella prima (vedi nota del Presidente della Conferenza delle Regioni 6059/Ci MEDIA del 14 dicembre 2018) si chiede il confronto al fine di rivedere i criteri di riparto del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione; nella seconda (vedi nota del Presidente della Conferenza delle Regioni 6060/Ci MEDIA del 14 dicembre 2018) si esprime preoccupazione per le conseguenze che le previste riduzioni dei contributi per l'editoria possano avere sul pluralismo e la libertà di informazione dei territori e sui livelli occupazionali del settore.

È evidente, però, come la qualità e l'efficientamento del principio di leale collaborazione, che sulla base della prassi interviene nella determinazione delle scelte strategiche di politica nazionale, sconta il limite di dipendere dalla buona volontà del Governo di volta in volta in carica a collaborare e a corrispondere alle richieste avanzate dalle autonomie regionali. Qualora la Conferenza non trovi, infatti, Governi che considerino un valore positivo o costruttivo il suo apporto in quanto sensibili alle istanze territoriali delle Regioni, il suo ruolo risulterà fortemente compromesso, frammentario e scarsamente produttivo⁵⁸. Per il mancato o limitato recepimento di quanto manifestato dalle Regioni e rappresentato al Governo in Conferenza, indipendentemente dallo strumento della leale collaborazione in discussione, non è stabilita, a livello legislativo, alcuna sanzione per il Governo inadempiente oltre al ricorso alla Corte costituzionale⁵⁹. Prima del ricorso al Giudice delle leggi, a tutela delle prerogative dei territori, la prassi ha messo in luce come le Regioni attivino meccanismi di sanzione politica ed azioni ostruzionistiche che possono condurre, di fatto, al blocco dell'attività della Conferenza. Gli episodi di scontro tra Stato e Regioni si registrano in genere in occasione dell'approvazione delle leggi finanziarie, soprattutto nei periodi di crisi economica, stante i tagli operati dal Governo sulle risorse da trasferire alle Regioni in settori nevralgici di loro competenza, attinenti soprattutto al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale⁶⁰.

(58) Sul punto vedi G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 52.

(59) COSÌ, M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., pp. 7 e 8.

(60) Vedasi la nota inviata il 23 giugno 2011 (prot. 2776/CR) dalla Conferenza delle Regioni al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale, in cui le Regioni comunicavano che non avrebbero partecipato alla seduta della Conferenza prevista per il pomeriggio dello stesso giorno. Le Regioni motivavano tale astensione stante la mancata convocazione dell'incontro più volte richiesto al Governo, necessario a verificare il rispetto degli accordi intercorsi in materia di finanziamento del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale, alla luce della forte preoccupazione circa le notizie apprese dalla stampa per la pesante "manovra in sanità" del Governo. Sull'astensione dalla partecipazione delle Regioni alla Conferenza vedasi R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 28. Più in generale, sulle sanzioni politiche attivate dalla Conferenza, vedasi I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze*, cit., p. 12 ss., la quale annovera: l'abbandono delle Conferenze; la diserzione dei lavori; l'occupazione fisica della sede delle Conferenze; l'interruzione dei rapporti istituzionali; uno «stillicidio di puntualizzazioni» e il «continuo ritorno sulla collaborazione mancata».

4. *Riflessioni conclusive*

Il giudizio sull'idoneità della Conferenza ad espletare la funzione del raccordo inter-istituzionale tra i soggetti che compongono la Repubblica non è univoco: accanto a chi ha sottolineato l'accresciuto peso politico dell'organo che ha permesso alle Regioni di intervenire nella determinazione delle scelte strategiche delle politiche governative⁶¹, si contrappone la dottrina che, in considerazione dei difetti strutturali e dell'informalità di funzionamento, ha evidenziato il rischio che la Conferenza si riduca a «parerificio»⁶² o momento di «pseudocollaborazione»⁶³.

Incerta è anche la natura della Conferenza: la Corte costituzionale infatti ha dapprima qualificato la Conferenza come organo non dell'Esecutivo né delle Regioni, bensì operante all'interno della comunità nazionale⁶⁴, ma successivamente ha aderito a tesi maggiormente centralistiche, ponendo l'accento sulla disciplina statale della Conferenza e sulla sua collocazione all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, configurandola pertanto essenzialmente come un organo dell'amministrazione centrale⁶⁵.

La dottrina, tuttavia, è unanime nel sottolineare la necessità di adeguare le disposizioni attinenti la composizione e il funzionamento della Conferenza alla riforma del Titolo V, che ha profondamente mutato l'ordinamento costituzionale delle autonomie territoriali e conseguentemente ha inciso sul sistema dei rapporti tra centro e periferia, stabilendo la pari dignità istituzionale dei soggetti che compongono la Repubblica. L'attuazione del principio di leale collaborazione che si realizza all'interno della Conferenza richiede, pertanto, l'assunzione da parte delle Re-

(61) In questo senso, I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze*, cit., p. 5 ss. e G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., *passim*.

(62) Così, P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in *Le Regioni*, 5, 2002, p. 1169 ss.

(63) Così, F.S. MARINI, *La pseudocollaborazione di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in A. D'ATENA, P. GROSSI (a cura di), *Diritto diritti ed autonomie tra Unione europea e riforme costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 360 ss.

(64) Vedi Corte cost., 31 marzo 1994, n. 116.

(65) Vedi Corte cost., 4 dicembre 2002, n. 507. Sulla configurazione della Conferenza come organo statale vedasi in dottrina, R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2006, p. 1235.

gioni di un ruolo paritario rispetto al Governo ogniqualvolta quest'ultimo si appresti a definire politiche pubbliche che lambiscano o incidano le competenze regionali riconosciute dall'art. 117 della Costituzione⁶⁶. Per rendere effettiva e concreta tale collaborazione, la dottrina ha sottolineato innanzitutto la necessità di recidere il rapporto di sostanziale subordinazione della Conferenza all'Esecutivo centrale che emerge dal sistema configurato dal legislatore nel 1988, che impedisce l'indipendenza e la terzietà dell'organo rispetto ai soggetti coinvolti⁶⁷. L'asimmetria tra la posizione dominante del Governo e quella subordinata delle Regioni, infatti, «cozza con la spinta paritaria» che ha ispirato la riforma costituzionale del Titolo V⁶⁸. Tale rapporto di subordinazione può essere reciso solamente nel momento in cui si realizzino riforme della Conferenza che rendano il suo funzionamento «obiettivo», tale da permettere di configurare la Conferenza quale organo della Repubblica e non di uno dei suoi componenti, espressione della cooperazione paritaria e non della subordinazione politica⁶⁹. Sarebbe pertanto opportuno riformulare la previsione relativa all'incardinamento dell'organo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e apportare riforme volte ad assicurare la co-decisione del programma dei lavori della Conferenza, rompendo il controllo monopolistico dello Stato⁷⁰. Sarebbe altresì necessaria l'istituzione di una co-presidenza o eventualmente di una turnazione tra Stato e Regioni nel ricoprire la carica, in modo da rendere esteriormente visibile la loro posizione di parità istituzionale⁷¹. Ma ciò che preme soprattutto sottolineare è che le innovazioni introdotte dal legislatore costituzionale nel 2001 richiedono la creazione di forme di raccordo che assicurino la partecipazione delle autonomie re-

(66) In questo senso, R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale*, cit., p. 17.

(67) Vedasi G. RIVOSECCHI, *Audizione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze"*, in www.osservatoriocostituzionale.it, 10 marzo 2016, p. 19.

(68) Così, R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale*, cit., p. 18.

(69) Vedi R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale*, cit., p. 17.

(70) Vedi G. CARPANI, *La Conferenza Stato- Regioni*, cit., p. 198.

(71) In questo senso, R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale*, cit., p. 18.

gionali all'esercizio della funzione legislativa statale, in modo da evitare che questa ultima sia prodotta in maniera eteronoma rispetto alle esigenze dei territori. È proprio sul versante della legislazione che il principio di leale collaborazione assume «il significato maggiormente pregnante» proprio per il rilievo della funzione legislativa, «la sola idonea a conferire alle Regioni una posizione di autonomia particolarmente qualificata, capace di esprimere un indirizzo politico alternativo rispetto a quello dello Stato»⁷². Da tale punto di vista, la Conferenza, realizzando un incontro tra esecutivi, non costituisce la sede più appropriata nella quale attuare la concertazione di atti legislativi. La “forza politica” raggiunta dalla Conferenza, che pur ha permesso spesso alle Regioni di intervenire nel processo di approvazione degli atti normativi e incidere sulle strategie politico-istituzionali governative di maggior rilievo, oltre a dipendere dalla buona volontà del Governo di volta in volta in carica a collaborare e a corrispondere alle richieste avanzate dalle autonomie regionali, pone infatti problemi sotto il profilo della gerarchia delle fonti e dei rapporti tra potere esecutivo e legislativo, spostando sul versante degli esecutivi anche decisioni di pertinenza legislativa senza il coinvolgimento degli organi titolari della relativa funzione. In tali casi si produce, infatti, una menomazione delle sedi statali e regionali deputate allo svolgimento della funzione legislativa, «atteso che la Conferenza non è una Camera federale e non è una sede costituzionale adeguata per negoziare in modo istituzionale il contenuto degli atti normativi, anzi per la specifica composizione che ha, sottrae decisioni e valutazioni ai legittimi titolari del potere normativo»⁷³.

Suscita perplessità, d'altra parte, il fatto che un singolo organo (pur dotato della rappresentanza politica, giuridica e istituzionale) possa, con la propria decisione, impegnare l'ente regionale nel suo complesso soprattutto considerando che il Presidente della Regione assume in Conferenza decisioni che spesso si traducono in impegni o indirizzi vinco-

(72) Così, G. RIVOSECCHI, *La leale collaborazione*, cit., p. 8.

(73) Così, S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, in *Tds*, Quaderni, I, Roma, 2008, p. 119.

lanti per l'attività dei Consigli, senza il coinvolgimento degli stessi organi legislativi della Regione⁷⁴.

La dottrina ha individuato la risposta alla principale criticità della riforma del Titolo V della Costituzione, riconducibile quindi all'assenza di sedi e istituti di cooperazione tra Stato e Regioni nella formazione delle leggi e nella definizione delle politiche pubbliche, in una revisione delle istituzioni parlamentari volta al superamento del bicameralismo perfetto, attraverso la trasformazione del Senato in una seconda Camera rappresentativa delle Regioni. D'altra parte, la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che il principio di leale collaborazione non può vincolare il procedimento di formazione della legge ma solo la sua attuazione, stante la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e più in generale dei procedimenti legislativi anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»⁷⁵.

L'attuazione del principio di leale collaborazione richiede pertanto la creazione di uno spazio parlamentare, quale luogo istituzionale di confronto paritario e mediazione politica tra centro e periferia, all'interno del quale comporre preventivamente le diverse istanze e i diversi interessi statali e regionali, dove possano elaborarsi soluzioni condivise rispetto a scelte legislative che incidono sulle competenze delle autonomie regionali. La creazione di una Camera territoriale, permettendo alle

(74) Sul punto vedi M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L'evoluzione del sistema*, cit., p. 6. A tal proposito, si segnala come in alcune Regioni si sia cercato di disciplinare il coinvolgimento del Consiglio regionale nelle attività istituzionali realizzate dal Presidente in Conferenza. Così l'art. 26 dello Statuto della Regione Marche prevede che il Presidente della Giunta regionale partecipi ai lavori delle Conferenze «tenuto conto degli indirizzi generali del Consiglio-Assemblea legislativa». Ancora lo Statuto della Regione Emilia-Romagna prevede obblighi di informazione in capo alla Giunta che riferisce ed illustra, almeno ogni sei mesi, all'assemblea le iniziative assunte, le attività svolte e le decisioni assunte in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza unificata (art. 46, c. 4). In alcuni casi, la Conferenza delle Regioni, dovendo concludere accordi con il Governo che coinvolgono l'attività dei Consigli regionali, prima della seduta della Conferenza, assume una posizione condivisa con questi ultimi. Così, con riferimento all'intesa stipulata il 3 aprile 2019, relativa alla rideterminazione della misura dei trattamenti previdenziali degli assegni vitalizi in essere a favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di Presidente, di assessore o di consigliere di una Regione o Provincia autonoma (rep. atti 56/CSR), la posizione espressa dalle Regioni nell'interlocuzione con il Governo era stata concordata con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblies legislative regionali.

(75) Così, Corte cost., 251/2016 e 22 luglio 2010, n. 278.

Regioni di tutelarsi dai rischi di una legislazione statale troppo spesso invasiva delle loro competenze, grazie alla mediazione e composizione *ex ante* dei conflitti tra centro e periferia, potrebbe altresì svolgere una funzione fondamentale nella prevenzione del conflitto costituzionale tra Stato e Regioni⁷⁶.

A seguito dell'esito non confermativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che ha respinto la riforma costituzionale volta al superamento del bicameralismo paritario e alla configurazione del Senato quale Camera delle autonomie⁷⁷, la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha avviato una riflessione sullo stato del regionalismo italiano al fine di individuare soluzioni rispetto a quelle problematiche, a cui la riforma intendeva dare risposta, relative alla mancanza di forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali, nella definizione delle politiche pubbliche⁷⁸. I soggetti auditi dalla Commissione⁷⁹ hanno sottolineato la necessità di riconoscere una sede parlamentare dove comporre gli interessi degli enti costitutivi della Repubblica, costituendo le Assemblee parlamentari «la sede naturale per la realizzazione del principio di leale collaborazione – soprattutto, ma non solo, nell'ambito del procedimento legislativo – sede che consente di riportare nel circuito della democrazia rappresentativa l'adozione di scelte di fonda-

(76) Sulla necessità di istituire una Camera territoriale che permetta alle Regioni di partecipare al procedimento legislativo vedasi, su tutti, S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 74 ss.

(77) Ci si riferisce al testo di legge costituzionale concernente «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione» approvato in via definitiva dalla Camera il 12 aprile 2016. Tale riforma, come noto, è stata respinta dalla maggioranza dei votanti a seguito del referendum costituzionale svoltosi il 4 dicembre 2016.

(78) I risultati di tale indagine sono contenuti nella *Relazione della Commissione parlamentare sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali*, trasmessa alle presidenze di Camera e Senato l'11 maggio 2017, XVII Legislatura, doc. XVI-bis, n. 11, reperibile in www.senato.it.

(79) La Commissione ha svolto, tra il 15 febbraio ed il 6 aprile 2017, le audizioni di professori universitari esperti della materia, rappresentanti del Governo, rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali e rappresentanti delle supreme magistrature amministrativa e contabile.

mentale importanza per la vita dei cittadini»⁸⁰. Tale sede è stata individuata, dall'indagine citata, nella Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata da rappresentanti delle autonomie territoriali in attuazione delle previsioni di rango costituzionale della riforma del Titolo V, recate dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. L'integrazione della Commissione, configurata dal legislatore come una "soluzione-ponte", in attesa, cioè, di una più ampia riforma costituzionale che trasformasse il Senato in una Camera delle autonomie, si è imposta stante l'esito non confermativo del referendum costituzionale, costituendo l'unica forma di raccordo parlamentare tra Stato e autonomie territoriali prevista a livello costituzionale, in un assetto che può ormai definirsi consolidato. L'art. 11, qualora trovasse attuazione, introducendo un aggravio procedurale nell'approvazione delle leggi statali in materia di potestà concorrente e in tema di finanza regionale⁸¹, realizzerebbe il coinvolgimento delle autonomie regionali in merito a scelte del legislatore centrale particolarmente incisive sulle competenze e prerogative loro riconosciute dalla carta costituzionale. In attesa dell'attuazione dell'art. 11, risulta di interesse l'approvazione, da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in data 13 dicembre 2017, del regolamento previsto dall'art. 15-*bis* del d.l. 91/2017 (inserito dalla l. 123/2017), che definisce le forme e le modalità con cui tale Commissione procede, nell'esercizio delle proprie funzioni, alla consultazione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni, dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle Province d'Italia (Upi), nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali. Pur prevedendosi diversi strumenti di interlocuzione, alcuni molto interessanti – come la sessione dedicata al confronto con le autonomie su questioni di carattere generale (art. 2) – rimangono perplessità in merito

(80) Così, *Relazione della Commissione parlamentare sulle forme di raccordo lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali*, cit., p. 6.

(81) Ai sensi dell'art. 11, se la Commissione integrata esprime sul progetto di legge statale parere contrario o favorevole condizionato all'introduzione di modifiche precisamente indicate e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si adegua, l'Assemblea non può approvare definitivamente le parti del progetto di legge in questione se non a maggioranza assoluta dei componenti.

alla capacità di tale innovazione di configurare uno strumento che possa dar voce effettiva alle istanze territoriali nell'ambito del procedimento legislativo, delineando tale regolamento strumenti di raccordo tra le autonomie e un soggetto dotato solo di poteri consultivi scarsamente incisivi nelle dinamiche parlamentari⁸².

A Costituzione vigente, in mancanza di una Camera di rappresentanza delle autonomie⁸³, l'attuazione del principio di leale collaborazione passa, pertanto, attraverso l'integrazione della Commissione bilaterale, in quanto la previsione dell'art. 11, consentirebbe, almeno con riferimento alle materie di potestà concorrente e a quelle attinenti alla finanza regionale, una più trasparente emersione degli interessi delle Regioni direttamente nelle procedure legislative, attenuando così i problemi legati alla fase attuativa della legislazione statale e conseguendo, al contempo, l'effetto di deflazionare il contenzioso costituzionale.

(82) Sul punto vedi G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, pp. 223 e 224 che sottolinea proprio come la funzione consultiva svolta dalla Commissione non sia apparsa «decisiva» nei procedimenti decisionali parlamentari.

(83) Come sottolineato dalla dottrina, l'art. 11 realizza una soluzione insufficiente rispetto all'obiettivo di una riforma organica del bicameralismo. L'esiguità dei casi in esso contemplati non tiene conto di tutte le ipotesi in cui la legislazione statale incide sulle competenze regionali. Basti pensare all'esercizio di tutte quelle potestà esclusive dello Stato "trasversali" rispetto alle materie regionali o ai procedimenti legislativi relativi al "regionalismo differenziato" di cui all'art. 116, c. 3 Cost., rispetto ai quali continuerebbe a non applicarsi l'essenziale attività concertativa a livello parlamentare. Vedi, sul punto, G. RIVISECCHI, *La leale collaborazione*, cit., p. 28 ss.