

Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme

Claudia Tubertini

Abstract

L'esigenza di una riforma del sistema della Conferenze appare ormai da tempo evidente. Infatti, il rafforzamento del ruolo politico-istituzionale delle Regioni ha reso palese l'esigenza di ricercare nuovi meccanismi di funzionamento delle sedi di concertazione, che garantiscano la loro funzionalità e, al contempo, impediscano al governo di prescindere dal coinvolgimento degli enti territoriali facendo perno sul mancato raggiungimento di una posizione congiunta tra le diverse componenti.

Tra i vari profili che dovrebbero costituire oggetto di revisione, l'articolo prende in esame quelli relativi al ruolo, alle funzioni, all'articolazione ed alla composizione delle Conferenze, con particolare riferimento alle modalità di rappresentanza delle autonomie locali, ed al rapporto con altre sedi di concertazione interistituzionale.

1. La riforma delle Conferenze: un tema ancora attuale

Il tema della riforma legislativa delle Conferenze (Stato-Regioni, Stato-città e Unificata), che ha costituito uno dei più ricorrenti ed irrisolti argomenti di discussione delle precedenti legislature¹, sembra essere

(1) Dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 è stata costante la richiesta, da parte dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, di dotare di copertura costituzionale il sistema delle Conferenze e di adeguare la loro disciplina legislativa al mutato quadro costituzionale. Mentre sul primo versante la definitiva bocciatura del progetto di complessiva revisione della parte seconda della Costituzione approvato dalle Camere alle fine del 2005 sembra per il momento allontanare la prospettiva di una nuova riforma costituzionale e, con essa, di una costituzionalizzazione delle Conferenze, sul versante della legislazione ordinaria l'ultima iniziativa ufficiale risale al disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della "Conferenza Stato-Autonomie territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province autonome ed enti locali", approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre del 2006, su iniziativa del

tornato nuovamente alla ribalta proprio in questi ultimi giorni; ed è significativo che la sollecitazione a riprendere il tema della riscrittura del d.lgs. 281/1997, che di questo sistema² costituisce il perno, al fine di garantire maggiore efficacia e di recuperare la dimensione “istituzionale, e non meramente politica” delle Conferenze, sia venuta dal Ministro per i rapporti con le Regioni³, e dunque, proprio da un rappresentante dello Stato e non delle autonomie, in un momento nel quale le vicende politiche sembrano andare in tutt'altra direzione rispetto a quella della valorizzazione degli istituti della leale collaborazione, e, più in generale, delle istanze delle autonomie regionali e locali.

Evidentemente, alcuni recenti avvenimenti – a partire dal c.d. “blocco delle Conferenze” verificatosi all'inizio del 2010, sino al grave conflitto apertosi tra Stato, Regioni ed enti locali in occasione dell'approvazione della c.d. manovra estiva (d.l. 78/2010) – sembrano aver posto sotto i riflettori le difficoltà presenti in un sistema – quello della c.d. concertazione interistituzionale – che ha indubbiamente avuto, nel corso dell'ultimo decennio, un inarrestabile *trend* di crescita e che, sia pure con alcune difficoltà dovute proprio a questo sviluppo rapido ed incrementale⁴, ha sinora garantito la tenuta dei rapporti tra Stato

Ministro Lanzillotta. Il d.d.l., pur trasmesso alla Conferenza Unificata nel mese di marzo del 2007, non ha tuttavia ottenuto il prescritto parere, circostanza, questa, che ha poi scongiurato il governo dal procedere nella sua presentazione al Parlamento (che difatti non è mai avvenuta). Per un commento a questo progetto v. R. BIFULCO, *Osservazioni sul disegno di legge delega di modifica del sistema delle Conferenze*, in V. ANTONELLI (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Roma, Donzelli, 2009, p. 129 ss.; S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, p. 26 ss.; cfr. G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi “verticali” ed “orizzontali”*, in *Federalismi.it*, n. 20/2009.

(2) Secondo la definizione ormai nota e risalente a F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *le Regioni*, 3-4, 2000, p. 473 ss.

(3) Ci si riferisce all'intervento svolto dal Ministro Raffaele Fitto all'Assemblea nazionale UPI del 19 ottobre 2010, durante il quale, secondo quanto riportato dalle agenzie di stampa, il Ministro ha annunciato la sua intenzione di proporre al Consiglio dei Ministri un nuovo disegno di legge delega per la riforma delle Conferenze.

(4) Come osservava già I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *le Regioni*, 1, 2003, p. 198.

ed autonomie, colmando la mancanza nel nostro ordinamento di altre sedi di cooperazione e rappresentanza degli interessi territoriali (sia per la mancata integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, sia, soprattutto, per l'assenza di una seconda Camera realmente "federale").

Come hanno ampiamente rimarcato gli studi e le ricerche in materia, è ormai rilevantissima la mole di decisioni assunte ogni anno dalle Conferenze, ma soprattutto, è evidente l'incremento delle questioni di rilevanza politico-strategica poste all'ordine del giorno delle stesse, segno altrettanto evidente del peso politico e giuridico assunto da tali organi⁵ (con una netta prevalenza della Conferenza Stato-Regioni e Unificata, a fronte della limitata incidenza della Conferenza Stato-città).

Altrettanto condivisibile è la conclusione a cui giunge gran parte della dottrina, secondo la quale questo accrescimento della rilevanza strategica delle Conferenze è in primo luogo imputabile alla Corte costituzionale ed alla sua scelta di individuare nel principio di leale collaborazione il primo rimedio alla coesistenza e reciproca, indissolubile connessione tra competenze statali e regionali, sia in quanto preordinate al raggiungimento di compiti comuni nella stessa materia (le interferenze c.d. *orizzontali*), sia riferite a settori diversi (interferenze c.d. *verticali*). Il principale elemento innovativo di questo orientamento giurisprudenziale non sembra tanto consistere nella creazione di nuovi strumenti di collaborazione interistituzionale – posto che già prima del 2001 la gamma delle possibili applicazioni del principio della leale collaborazione era assai ampia⁶ – ma nella loro maggiore

(5) Una riprova indiretta della rilevanza politica assunta dalla Conferenza Stato-Regioni-Autonomie può essere vista nel fatto che un autorevole esponente politico abbia di recente proposto addirittura di "trasformare in seconda Camera" l'attuale Conferenza Unificata, lasciandone immutata la struttura: soluzione, quest'ultima, "che oltre tutto gioverebbe alla trasparenza degli importanti processi decisionali che, senza alcuna forma di adeguata pubblicità, si svolgono in quella sede" (C. SALVI, *La prima ragione della riforma elettorale: ridare autonomia e autorevolezza al Parlamento e agli eletti*, in *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di F. BASSANINI e R. GUALTIERI, Firenze, Passigli, 2009, p. 255).

(6) Ben prima della riforma del 2001 la Corte era giunta con chiarezza ad individuare

diffusione, vale a dire, nella loro trasformazione da strumenti occasionali a momenti necessari delle procedure decisionali, nonché nell'aumento della loro intensità⁷, sia pure con grado di cogenza assai diverso a seconda che il principio venga applicato all'esercizio della funzione legislativa o a quella regolamentare ed amministrativa.

La parabola ascendente degli strumenti della leale collaborazione ha il suo profilo emblematico nelle recenti trasformazioni intervenute sullo strumento dell'intesa. Essa, infatti, da un lato è stata indicata in numerose occasioni dalla Corte costituzionale come un passaggio procedimentale necessario anche in assenza di una espressa previsione normativa, per fondare la legittimità di procedimenti decisionali riservati dalla legislazione statale al livello centrale; dall'altro, è stata considerata ed applicata non più solo in senso "debole", ma anche (in molti e significativi casi) in senso "forte", attraverso l'equiparazione delle parti contraenti e la sottrazione allo Stato della potestà decisionale in caso di mancato raggiungimento di una soluzione concordata entro il tempo prestabilito.

È significativo, al riguardo, che per giungere a questo ultimo risultato sia stata valorizzata una disposizione dal contenuto tanto ampio

il fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione nell'art. 5 Cost., e, in particolare, nel riferimento in esso contenuto all'esigenza di adeguare i principi ed i metodi della legislazione alle esigenze delle autonomie: "Il principio di leale collaborazione deve governare i rapporti tra lo Stato e le Regioni nelle materie ed in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, 'riconosce e promuove le autonomie locali', alle cui esigenze 'adeguata i principi ed i metodi della legislazione' (art. 5), va al di là del mero riparto costituzionale 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 tra competenze esclusive, ripartite o integrative, o tra competenze proprie e delegate" (sent. 242/1997).

(7) Già nelle prime pronunce successive al 2001 la Corte ha infatti riconosciuto che "nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio detto della 'leale cooperazione', suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione" (cfr. sent. 308/2003); ed ancora, in modo più esplicito, nella sentenza 248/2004 si legge che l'esercizio del potere da parte dello Stato e delle Regioni "dovrà improntarsi al principio di leale collaborazione tra enti *parimenti costitutivi* della Repubblica".

quanto indeterminato: l'art. 8, comma 6, della legge 131/2003, secondo il quale "Il governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'art. 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281".

I primi commentatori di questa disposizione⁸ non potevano certo immaginare che essa avrebbe avuto una tale fortuna, e che sarebbe stata non solo applicata così frequentemente, ma che, addirittura, sarebbe stata elevata dalla Corte costituzionale a nuovo schema normativo di intesa forte, a cui fare riferimento in tutti i casi in cui l'applicazione del principio di leale collaborazione richieda un esercizio concordato della relativa competenza.

In questo modo, quello che era stato immaginato come uno strumento meramente facoltativo (in tutto e per tutto simile agli accordi disciplinati dall'art. 4 del d.lgs. 281/1997⁹) ed atipico, sembra progressivamente trasformarsi in strumento obbligatorio e tipico, da applicare in ogni caso di elevato livello di coinvolgimento di competenze delle Regioni (ed eventualmente anche degli enti locali).

Il consenso delle Regioni (e degli enti locali) è divenuto quindi, in molti casi, "elemento valutativo essenziale"¹⁰ per il vaglio di costitu-

(8) Cfr. ad es. C. MAINARDIS, *Commento all'art. 8*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 175 ss.

(9) Ai sensi del quale "Governo, Regioni e Province autonome, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune. Gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano". Il successivo art. 9 estende l'ambito di applicazione degli accordi anche alla Conferenza Unificata. Confrontando questi articoli con l'art. 8, comma 6, della legge 131/2003 risulta che gli unici due aspetti innovativi sono costituiti dal potere di iniziativa (che nel secondo caso spetta solo al governo) e dall'esplicito riferimento alla finalità di armonizzare le rispettive legislazioni, indicata quale possibile oggetto delle intese *ex art. 8*, comma 6. Sul punto cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 155 ss.

(10) In questi termini, ad es., Corte cost., sent. 233/2004.

zionalità degli atti normativi, ed assume tanto maggiore rilievo, quanto maggiore è la deroga al riparto formale di competenze dettato dall'art. 117 Cost. Di questo esito occorre prendere atto, sia che lo si consideri un effetto fisiologico del nuovo ruolo assunto dagli enti territoriali per effetto del federalismo amministrativo e istituzionale, anzi, un diretto riflesso del principio di pari dignità istituzionale di tutti gli enti costitutivi della Repubblica consacrato dall'art. 114 Cost., oppure un effetto in larga parte patologico della nuova tecnica di enumerazione delle materie adottata dall'art. 117 Cost. e dello spostamento del baricentro dell'amministrazione sugli enti locali, dovuto al nuovo art. 118 Cost., che determinano una sorta di "gestione pattizia delle competenze"¹¹.

Se si condividono queste osservazioni, allora bisogna dedurre che il peso assunto dalle Conferenze rende ormai ineludibile una più compiuta disciplina giuridica del loro funzionamento ed un chiarimento circa il regime degli atti che da queste promanano, senza trascurare anche possibili riforme di tipo strutturale che coinvolgano l'attuale articolazione tripartita e la composizione delle Conferenze. La scelta dell'ambito (limitato o ampio) degli interventi correttivi dipende, ovviamente, dall'approccio che si vuole scegliere, "di minima" o "di massima", ed anche dall'arco temporale entro il quale si intende approdare alla citata riforma; sotto questo profilo, non si può non tener conto delle difficoltà scontate dai precedenti tentativi, e, soprattutto, dall'ultimo progetto di riforma del 2006, dovute probabilmente (anche se non solo) all'approccio integrale che lo caratterizzava (toccando esso sia il funzionamento, sia l'articolazione delle Conferenze). Del resto, esiste ormai una nutrita serie di proposte e di elaborazioni, sia di fonte scientifica che istituzionale, dalle quali si può ripartire, sia pure calandole nel contesto attuale, per riavviare il dibattito.

Può essere quindi utile, in questa prospettiva, passare in rassegna le principali questioni che dovranno essere affrontate nel porre mano a questa necessaria riforma; avvertendo preliminarmente che tale rifles-

(11) Così ad es. A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 267.

sione appare tanto più necessaria quanto più lontana ed improbabile sembra una rapida soluzione al tema della rappresentanza delle autonomie territoriali in Parlamento¹², e dunque, sia che si ritenga che le sedi di concertazione abbiano ormai fatto tramontare l'esigenza di una regionalizzazione del Parlamento¹³, sia che invece si ritenga possibile ed anzi auspicabile la coesistenza tra i due livelli di concertazione (tra esecutivi e nella sede legislativa), come avviene, del resto, nei principali paesi federali¹⁴.

2. *Il ruolo e le funzioni delle Conferenze*

La prima questione che occorre affrontare è quella del ruolo (e delle connesse funzioni) delle Conferenze. È noto, infatti, come un tratto caratteristico del modello italiano delle Conferenze intergovernative è costituito dal fatto che, a seguito del già ricordato sviluppo incrementale del loro peso politico e giuridico, esse hanno finito per svolgere al contempo un ruolo tecnico-amministrativo ed un ruolo più prettamente politico-strategico, con un evidente effetto di sovraccarico di attività ed anche di distorsione dell'attività istruttoria, non sempre svolta secondo i tempi e l'approfondimento adeguato alla diversa natura degli oggetti posti in discussione.

A questi fenomeni si aggiunge l'attuale inadeguatezza dello strumento giuridico degli atti delle Conferenze ad abbracciare tutte le articolate ipotesi nelle quali la legislazione richiede un intervento delle

(12) La richiesta di un Senato federale, costantemente ribadita dalle Regioni nell'ultimo decennio, sembra in effetti aver perso slancio negli ultimi tempi, a causa, con tutta probabilità, della stessa debolezza attuale del Parlamento rispetto ad una maggioranza governativa che sembra ormai minare la stessa tenuta delle garanzie del dibattito parlamentare. Né si può ritenere che questa debolezza sia l'effetto, essendo, piuttosto, la causa dell'accresciuto ruolo della concertazione tra esecutivi.

(13) 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 di Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 903 ss.; R. BIN, *La cooperazione nel sistema italiano di "multilevel government"*, in A. BARBERA, T. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2007, p. 454.

(14) Cfr. ad es. I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 917.

Regioni (e degli enti locali) in un procedimento decisionale: sicché, ad esempio, uno stesso “involucro” (per es. l’accordo) viene applicato alla realizzazione di obiettivi di natura politica o amministrativa; in altri casi, atti costituenti tradizionale espressione di una funzione consultiva vengono caricati di ulteriori contenuti, tanto da farli divenire veri e propri strumenti di codecisione (si vedano ad esempio i pareri favorevoli condizionati all’accoglimento di una serie di emendamenti ritenuti irrinunciabili)¹⁵; in altri casi ancora, si fa ricorso ad atti atipici (come gli ordini del giorno, o i “patti”, che a volte anticipano la formalizzazione di intese o accordi che ne recepiscono sostanzialmente il contenuto) per l’adozione di atti di natura eminentemente politica; e così via.

La soluzione di questi numerosi problemi non richiede necessariamente, a mio avviso, che debba essere abbandonata questa duplicità di ruolo (politico e tecnico-amministrativo) che rappresenta una ricchezza per il sistema della Conferenze e che, anzi, costituisce probabilmente la principale garanzia contro uno scivolamento di queste sedi verso una dimensione puramente politica, esposta, quindi, all’eccessivo condizionamento dell’instabile equilibrio tra le diverse forze politiche presenti a livello nazionale e regionale. È anche vero che non sempre è possibile valutare *a priori* se una questione abbia rilevanza meramente tecnico-amministrativa, oppure politica. Tuttavia, tralasciando le ipotesi per così dire “di confine”, è possibile separare tendenzialmente gli oggetti di rilevante impatto politico-istituzionale, per i quali occorre prevedere tempi adeguati di discussione e valutazione collegiale, dagli oggetti di natura prettamente amministrativa, per i quali, invece, si potrebbe valorizzare l’attività istruttoria svolta dalle sedi tecniche (adeguatamente disciplinate nella loro composizione ed anche potenziate quanto a risorse strumentali e umane), facendo divenire l’intervento della sede politica meramente confermativo¹⁶.

(15) Sul punto v. R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 13 ss.

(16) Su questo punto si vedano le proposte elaborate dalla Conferenza delle Regioni sin dal 2004, in parte riprese anche all’interno dei principi e criteri direttivi del disegno

A monte di queste modifiche sul procedimento decisionale, ed al fine di garantirne la reale efficacia, andrebbe effettuata una puntuale ricognizione di tutti i casi in cui l'attuale legislazione prevede il coinvolgimento della sede di concertazione nazionale (o semplicemente prevede il previo parere o intesa delle Regioni e/o degli enti locali, senza menzionare le Conferenze ma rinviando ad esse implicitamente), al fine di verificare la reale necessità di tale coinvolgimento ed eventualmente di sostituire casi di c.d. "micro-negoziazione" con una concertazione preventiva di criteri generali, da applicarsi poi in sede attuativa senza un ulteriore passaggio nelle Conferenze. Tale ricognizione avrebbe il pregio, altresì, di coordinare la disciplina generale delle Conferenze con le discipline settoriali, tentativo sinora mai effettuato e ancor più necessario, tenendo conto del numero incrementale di atti normativi che contengono riferimenti al sistema delle Conferenze¹⁷.

La stessa ricognizione della legislazione appare altresì una operazione prodromica indispensabile ad una nuova e più compiuta disciplina generale del regime giuridico degli atti adottati dalle Conferenze, che attualmente il d.lgs. 281/1997 si limita sostanzialmente ad elencare. In tale contesto l'attenzione dovrebbe concentrarsi essenzialmente sugli atti tipici di maggiore rilievo (pareri, intese, accordi, nomine o designazioni), senza trascurare, tuttavia, che l'attuale legislazione attribuisce alle Conferenze anche atti di altro tipo¹⁸, il cui regime giuridico dovrebbe parimenti essere oggetto di chiarimento nella medesima

di legge delega per la riforma del d.lgs. 281/1997, già citato, del dicembre 2006, che hanno condotto ad un parziale risultato: a partire dal 2007 è infatti invalsa la prassi di articolare l'ordine del giorno delle sedute in un duplice elenco, A e B: il primo, concernente le questioni effettivamente da discutere, in ordine alle quali, cioè, l'istruttoria non abbia condotto ad un testo condiviso; il secondo, relativo agli argomenti sui quali si è già addivenuti ad una soluzione soddisfattiva in sede tecnica.

(17) Cfr. ad es., per una panoramica della legislazione statale sulla Conferenza Stato-Regioni del solo anno 2007, V. TAMBURRINI, *Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007*, in *V Rapporto attuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 495 ss.

(18) Ad "altri atti" attribuiti dalla legge alla Conferenza stessa fa riferimento la lettera g) dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. 281/1997.

prospettiva, sopra accolta, di separare nettamente gli atti di natura prettamente politica da quelli di natura amministrativa e di evidenziarne i rispettivi effetti.

In tale ambito, va ribadito soprattutto quanto più volte affermato in dottrina circa la necessità di dettare con legge criteri atti ad individuare, caso per caso, quale sia il grado di coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali) necessario a garantire la costituzionalità del procedimento¹⁹, e quale sia, quindi, il discrimine tra le ipotesi in cui è sufficiente il parere, quelle in cui è necessaria una intesa (anche se debole), quelle in cui l'intesa è imprescindibile, o, infine, quelle in cui è necessaria sia l'intesa delle Regioni nel loro complesso, sia della/e singola/e Regioni interessate. La Corte costituzionale sembra sinora essersi mossa secondo una valutazione caso per caso, senza peraltro negare l'esistenza di un'ampia discrezionalità dello stesso legislatore circa l'individuazione della tipologia di coinvolgimento regionale più congrua²⁰: ed è questa discrezionalità che andrebbe ora temperata, tenendo conto della maggiore o minore incidenza della decisione da adottare sulle competenze delle Regioni nel loro complesso, o di alcune parti di esse; individuando anche, ove possibile, meccanismi di superamento di eventuali fasi di stallo, qualora le parti non riescano ad addivenire ad una intesa.

A completamento di questa più compiuta disciplina degli atti rimessi alle Conferenze, potrebbe essere attivato un sistema di monitoraggio permanente del seguito delle decisioni adottate, con specifico riferimento agli accordi ed alle intese, al fine di verificarne il grado di

(19) Il riferimento è al necessario coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nell'esercizio di funzioni di normazione secondaria e amministrative: la giurisprudenza è infatti ancora attestata sulla linea dell'efficacia puramente politica attribuita alle forme di consultazione e/o concertazione che abbiano ad oggetto atti di natura legislativa, non essendo esse generalmente considerate vincolanti per il Parlamento, né obbligatorie (poiché anche la mancata richiesta del parere generalmente non inficia la legittimità dell'atto legislativo): in tema cfr. di recente A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *le Regioni*, 2, 2009, p. 257 ss., e gli ampi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali ivi citati.

(20) Così ad es. Corte cost., sent. 219/2005.

effettiva osservanza e di attivare gli opportuni strumenti giuridici di reazione. Solo in tal modo tali atti potranno uscire dal limbo della politica, per assumere una concreta configurazione giuridica, in linea con il nuovo equilibrio dei poteri tra enti costitutivi della Repubblica.

3. L'articolazione e la composizione delle Conferenze

Pur essendo logicamente antecedente al tema delle competenze e delle modalità di funzionamento, la questione dell'articolazione e della composizione delle Conferenze appare senz'altro più delicata da affrontare, coinvolgendo direttamente il nodo della rappresentanza politica delle autonomie territoriali. Anche questo è peraltro un tema di dibattito non nuovo, essendo già state avanzate in passato proposte di razionalizzazione, volte soprattutto alla costituzione di un'unica Conferenza, sia pure a composizione variabile, in luogo dell'attuale tripartizione delle sedi di concertazione.

In particolare, secondo le proposte avanzate dalle Regioni (poi parzialmente confluite nel d.d.l. di iniziativa governativa della fine del 2006), la "nuova" Conferenza Unificata avrebbe potuto articolarsi in diverse sessioni: allargata a tutte le componenti, in caso di oggetti di interesse comune; ristretta alle componenti statale e regionale per l'esame di provvedimenti individuati non solo in base all'ambiguo criterio del "livello di interesse", bensì anche in relazione alla natura, legislativa o meno, del provvedimento. Tale unificazione avrebbe senz'altro avuto il pregio di assicurare l'unitarietà dell'istruttoria ed una adeguata e coordinata programmazione degli ordini del giorno, programmazione nella quale avrebbero potuto essere a pieno titolo coinvolte anche le Regioni e gli enti locali, a differenza di come avviene ora²¹.

Altrettanto dibattuto è il tema della rappresentanza delle singole componenti, anche se su questo punto l'attenzione sembra essersi concentrata prevalentemente sul versante delle autonomie locali, non es-

(21) Uno dei principali fattori di debolezza del modello attuale è infatti rappresentato, secondo buona parte della dottrina, dal forte nesso di strumentalità che caratterizza la collocazione delle Conferenze "presso" la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui consegue la limitata autonomia organizzativa delle stesse e la posizione di assoluta preminenza del Consiglio dei Ministri nella programmazione delle loro attività.

sendo mai stata messa in dubbio l'opportunità che il livello regionale continui ad essere rappresentato da tutti i presidenti delle Regioni e Province autonome (sul punto, semmai sono state avanzate proposte volte ad un rafforzamento anche ufficiale della posizione del presidente della Conferenza delle Regioni quale "portavoce ufficiale" di una posizione delle Regioni nel loro complesso). Sugli enti locali, invece, si registra un netto divario tra le posizioni della dottrina, la quale sembra nettamente propensa a ritenere necessario superare l'attuale sistema di rappresentanza mediata da parte delle associazioni nazionali degli enti locali, a favore dell'inserimento di componenti eletti dai Consigli delle autonomie locali o in via diretta tra tutti gli amministratori locali, e il dibattito politico-istituzionale, dove la inequivocabile forza politica delle associazioni delle autonomie sembra rendere del tutto ipotetica la loro messa in secondo piano²².

Da queste sommarie considerazioni si coglie agevolmente la complessità di entrambi i temi ed al contempo l'impossibilità di una loro risoluzione secondo un metro strettamente giuridico, tale è l'interdipendenza con fattori di natura politica (il "peso" delle componenti regionali e locali rispetto al governo in carica, la capacità di influenza delle associazioni delle autonomie, ecc.). Di certo, comunque, qualsiasi proposta di riforma che intenda affrontare questi temi dovrà partire da due elementi di fatto, che coinvolgono sia l'articolazione che la composizione delle Conferenze:

a) il ruolo fondamentale ormai assunto dalla "quarta" Conferenza, ovvero la Conferenza delle Regioni, che pur non essendo stata istituita *ex lege* ha ormai da tempo ottenuto un indiretto riconoscimento legislativo (essendo numerose le ipotesi in cui la stessa legislazione rimette direttamente l'adozione di determinati atti, ad esempio le designazioni di rappresentanti delle Regioni o la formulazione di proposte di riparto di fondi, alla Conferenza delle Regioni). Tale Conferenza si è data una strutturazione interna che, sia pure essenziale, appare co-

(22) Sottolinea il forte radicamento nazionale dell'ANCI quale elemento peculiare del modello italiano di relazioni Stato-autonomie locali, rispetto al panorama europeo, L. MEDINA ALCOZ, *La partecipazione del governo locale ai processi decisionali degli Stati decentralizzati*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, suppl. 4/2009, p. 53 ss.

munque funzionale a garantire che su qualsiasi provvedimento posto all'ordine del giorno delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata vi sia una adeguata istruttoria ed un confronto sia tecnico che politico tra le Regioni volto al raggiungimento di una posizione unitaria da proporre alle sedi di concertazione bi-trilaterali²³. Tale sistema di compensazione preventiva delle istanze regionali sembra, nel suo complesso, aver dimostrato una buona tenuta (pur non mancando casi anche eclatanti di posizioni separate tra le Regioni). Tuttavia, la forza ed anche la visibilità politica delle posizioni della Conferenza delle Regioni (rese pubbliche ancor prima della loro discussione nell'apposita seduta della Stato-Regioni e della Unificata) ha determinato un effetto, forse non voluto ma inevitabile, di parziale svuotamento di queste due sedi, che sono divenute spesso un mero passaggio celebrativo²⁴. La forza raggiunta dalla Conferenza delle Regioni è dimostrata poi dalle numerose ipotesi di negoziazione anche ufficiale tra Stato e Regioni che ormai avvengono al di fuori della Conferenza Stato-Regioni e direttamente tra la Presidenza del Consiglio (o i Ministri interessati) e la Conferenza delle Regioni (o anche solo il suo Ufficio di presidenza);

b) la frequente difficoltà di dialogo tra le Regioni e la componente rappresentativa delle autonomie locali all'interno della Conferenza Unificata: fenomeno, quest'ultimo, in parte imputabile al sopra accennato fenomeno di svuotamento di questa sede, ma dovuto anche al ruolo politico (di protagonismo, se non di vero e proprio anta-

(23) Sottolinea G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni*, cit. che "come i Ministri hanno i propri uffici che vagliano, approfondiscono, propongono, elaborano, a supporto della decisione del Ministro, i documenti, le richieste, le proposte delle Regioni, così le Regioni hanno una propria struttura di supporto/coordinamento e regole precise (quasi un vero e proprio 'procedimento') per l'elaborazione delle determinazioni finali". È però solo l'assemblea della Conferenza che decide "sugli argomenti tratti dalle Commissioni".

(24) Anche su questo punto si veda G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni*, cit., p. 7, che sottolinea come, mentre negli anni '90 vi era stata una marcata "regia" dell'ufficio di segreteria della Conferenza Stato-Regioni, anche sulla scorta di una collocazione tendenzialmente "terza" di tale ufficio burocratico rispetto alle istanze del centro e quelle dei territori, e dell'autorevolezza del Ministro per gli affari regionali, negli anni successivi l'attività del ricordato ufficio è divenuta invece più marginale ed è cresciuta quella di autoordinamento tecnico delle Regioni e degli enti locali.

gonismo anche rispetto alla Conferenza delle Regioni) assunto dalle associazioni nazionali degli enti locali, le cui posizioni sono anch'esse elaborate e rese pubbliche in via anticipata rispetto alla discussione nella sede trilaterale, con l'ulteriore aggravante che, per loro, resta del tutto privo di visibilità il procedimento decisionale. Questa prassi lascia pertanto aperto sia il problema della rappresentatività effettiva di queste posizioni rispetto al variegato panorama delle autonomie locali, sia quello dell'assenza di un momento di mediazione e confronto (né preventivo né successivo) con le Regioni (che, quand'anche avviene, viene operato in sedi informali, estranee al circuito ufficiale delle Conferenze).

Di fronte a questi elementi si possono prendere, a mio avviso, due strade alternative: si può condurre alle estreme conseguenze il ruolo ormai assunto dalla Conferenza delle Regioni ed eliminare la presenza dello Stato nella sede di concertazione, facendo, quindi, del governo un interlocutore "terzo" rispetto alle Regioni ed agli enti locali (rischiando, però, la dispersione delle sedi e dei momenti della concertazione interistituzionale, e lasciando comunque irrisolto il problema, già sopra ricordato, della difficoltà di dialogo tra Regioni e ed enti locali); oppure si può tentare di riportare il sistema trilaterale di concertazione ad un nuovo equilibrio, magari superando l'attuale suddivisione e creando un'unica sede di concertazione, a composizione variabile (come sopra detto), dotata di una adeguata disciplina giuridica delle proprie funzioni e dei propri atti, e potenziata nella sua struttura tecnica. Questa "unificazione riequilibratrice" delle varie componenti potrebbe costituire l'occasione anche per una revisione dell'attuale sistema di rappresentanza degli enti locali, al fine di recuperare alla sede istituzionale quel confronto che ora si svolge prevalentemente in altre sedi, con un ruolo preponderante delle associazioni nazionali che non sembra del tutto corrispondere al dettato costituzionale²⁵.

(25) Che questa revisione debba passare o meno attraverso il coinvolgimento dei Consigli delle autonomie locali (CAL) nella selezione dei rappresentanti, dipende dal grado di autorevolezza che queste sedi di recente istituzione, su cui ha fortemente puntato la

4. *Il rapporto tra le Conferenze e le altre sedi di concertazione*

Un elemento di specificità (ed anche di successo) del modello italiano di concertazione interistituzionale è rappresentato dal fatto che essa si è per lo più svolta nelle sedi a competenza generale e trasversale (le Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città e Unificata) anziché in sedi settoriali e/o bilaterali²⁶: lo dimostra il fatto che anche un ordinamento tradizionalmente caratterizzato dall'opposto modello di concertazione, come la Spagna, ha deciso di istituire analoghe sedi di consultazione generale²⁷.

Ultimamente si sono però avuti alcuni segnali di natura opposta, che sembrerebbero mettere in discussione questa impostazione sinora radicata²⁸. Così, ad esempio, si pensi alla pletera di sedi di coordinamento istituite dalla legge delega per il federalismo fiscale 42/2009, che ha previsto, al contempo, una nuova Commissione parlamentare bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale ed il relativo Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, operante presso quest'ultima (art. 3); una Conferenza permanente per il coordinamen-

riforma costituzionale del 2001, sapranno effettivamente ottenere: sul punto, purtroppo, i segnali non sono del tutto incoraggianti, o, quanto meno, sono discordanti nelle varie parti del territorio nazionale. Per un confronto delle diverse esperienze regionali v. B. VITIELLO, *Istituzione e disciplina del CAL in Emilia-Romagna. Modelli a confronto*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, suppl. 4/2009, p. 11 ss.

(26) Probabilmente per il fatto che non si è sviluppato il federalismo asimmetrico: così I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze nel diritto comparato*, in A. BARBERA, T. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, cit., p. 468.

(27) Sull'esperienza (piuttosto deludente) della *Conferencia sectorial para Asuntos locales* e della *Conferencia de Ciudades* v. L. MEDINA ALCOZ, *La partecipazione del governo locale ai processi decisionali degli Stati decentralizzati*, cit., p. 58, ed anche, dello stesso autore, *La Conferenza settoriale per gli affari locali e la Conferenza delle Città: due nuovi meccanismi di collaborazione dell'ordinamento spagnolo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, p. 953 ss. Sulla Conferenza dei presidenti autonomici, invece, in senso positivo A. ROJO SALGADO, *La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie. Il miglioramento delle relazioni intergovernative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 86.

(28) È importante ricordare che la Conferenza Stato-Regioni e le successive Conferenze sono nate proprio per portare ad unitarietà la frammentazione di relazioni e di snodi tra Stato ed autonomie che caratterizzava la situazione italiana all'inizio degli anni '80: sul punto v. L. VANDELLI, *I luoghi e gli strumenti di raccordo interistituzionale*, in O. GASPARI, A. PIRAINO (a cura di), *Il "gioco" della cooperazione*, Roma, Donzelli, 2007, pp. 72-73.

to della finanza pubblica (art. 5), istituita “nell’ambito” della Conferenza Unificata; ed infine, una Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale (art. 4), operante anch’essa “nell’ambito” della Conferenza Unificata. Ancora, si possono citare le sedi tecniche di concertazione interistituzionale previste dalla più recente legislazione in tema di controllo della spesa sanitaria, e, in particolare, il nuovo organismo paritetico, istituito “presso” la Conferenza Stato-Regioni, denominato “Struttura tecnica di monitoraggio” a cui sono affidati compiti istruttori e consultivi circa la predisposizione e l’attuazione dei piani di rientro da parte delle Regioni in grave situazione di deficit, il quale si va ad affiancare alle sedi tecniche già esistenti (Tavolo di monitoraggio e verifica presso il Ministero dell’economia, Comitato per la verifica dei LEA²⁹).

Questi stessi esempi si possono tuttavia leggere più che come tentativi di svuotamento del sistema delle Conferenze, come una risposta del legislatore alla necessità di una sempre maggiore specializzazione dell’attività facente capo alle Conferenze, esigenza a cui si potrebbe senz’altro far fronte sia mediante una riorganizzazione dell’attività istruttoria, sia prevedendo sessioni dedicate alla trattazione di specifici argomenti (come già si fa per la sessione comunitaria³⁰); del resto, anche nei casi sopra citati le Conferenze appaiono comunque coinvolte, o nella selezione dei componenti, o come referenti finali delle attività poste in essere da queste nuove sedi³¹. Si tratta, quindi,

(29) Legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 76-91.

(30) Sullo stato attuale di funzionamento della sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni e, in generale, delle modalità di coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente e discendente del diritto comunitario (dove sono presenti numerosi elementi di criticità), v. ISSIRFA-CNR, *Il punto sulle Regioni a 7 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, 2008 (reperibile su www.issirfa.cnr.it), spec. cap. XI.

(31) Nel caso della legge delega sul federalismo fiscale, in particolare, l’organismo motore dell’intero processo sembra essere proprio la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e la relativa Commissione tecnica paritetica, organi comunque facenti capo alla Conferenza Unificata (così T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale, Appendice di aggiornamento. Il federalismo fiscale secondo la legge n. 42 del 2009*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 5). A tutt’oggi, di questi organismi è stata istituita solo la commissione tecnica paritetica, composta da tecnici dello Stato, delle Regioni e degli enti locali: elemento che sembrerebbe confermare il ruolo rilevante della Conferenza Unificata in questo processo di attuazione.

di tenere a mente i pregi dell'approccio "intersettoriale" alla concertazione, adattandolo, però, alle mutate esigenze di sistema, e dotando, quindi, il sistema delle Conferenze degli strumenti idonei a far fronte alle proprie complesse ed articolate competenze.

5. *Considerazioni conclusive*

Il rapido *excursus* che si è fatto sulle principali questioni riguardanti il sistema delle Conferenze induce a consigliare alle Regioni ed agli enti locali di riprendere quanto prima la riflessione congiunta sullo stato attuale del sistema delle Conferenze, in modo tale da anticipare qualsiasi iniziativa governativa o, quantomeno, guidarla nella giusta direzione.

Del resto, se l'intreccio delle politiche pubbliche è senz'altro la caratteristica saliente dei moderni federalismi, le vere garanzie per gli enti territoriali sono rappresentate dagli istituti che assicurano un continuo coordinamento ed una effettiva compartecipazione alle decisioni politiche. Il peso degli enti territoriali non può più misurarsi solo in termini di competenze "esclusive", ma in ragione dell'effettiva capacità di tali enti di negoziare con il governo centrale i contenuti delle politiche pubbliche.

È evidente che qualsiasi tentativo di riforma risente dell'andamento delle istituzioni, e ciò vale ancor più per una riforma ispirata al principio di leale collaborazione (che per sua stessa natura rimanda ad un *fair play* istituzionale che appare in questo momento davvero perduto). Sotto questo profilo, colpisce negativamente che nei documenti della più recente indagine conoscitiva avviata dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato sulle prospettive di ulteriore riforma costituzionale (nell'ambito della quale saranno a breve audite le Regioni e gli enti locali), il tema della riforma delle Conferenze non sembra essere preso in considerazione. L'attuazione del federalismo fiscale, sul quale in questo momento si concentra gran parte dell'attenzione delle autonomie e dalla cui realizzazione dipende, secondo molti, la stessa sopravvivenza del nostro modello di federalismo, potrà costituire anche su questo versante un importante banco di prova del funzionamento complessivo delle attuali sedi di concertazione, e rendere ancor più evidente l'indispensabilità di un nuovo intervento del legislatore.

