

La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema

di Luigi Ferraro

Sommario

1. La genesi della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e le ragioni della sua debolezza. – 2. La maggiore autonomia della Conferenza dopo la riforma del Titolo V. – 3. La nuova dimensione della Conferenza in relazione alla materia comunitaria. – 4. Il contributo della legge n. 11/2005 allo sviluppo della cooperazione orizzontale. – 5. L'aspirazione della Conferenza ad essere considerata quale sede definitiva della cooperazione orizzontale. Osservazioni conclusive

1. La genesi della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e le ragioni della sua debolezza

Nel corso degli anni l'attenzione della dottrina verso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni (o anche Conferenza delle Regioni) si è dimostrata sempre molto tiepida, probabilmente in ragione di una valutazione di scarsa incisività di tale organo sull'organizzazione territoriale della Repubblica, soprattutto nella prospettiva della costituzione di una sede di cooperazione orizzontale.

In effetti, le radici di tale scetticismo si rinvenivano in motivi innanzitutto giuridici, in quanto da più parti si dubitava, in vigenza del precedente Titolo V della Costituzione, della legittimità di eventuali accordi interregionali e dell'istituzione di organi comuni alle diverse Regioni, quantomeno con riferimento alla prospettiva globale di tutte le Regioni, in quanto già l'art. 8 d.P.R. n. 616/1977, prevedeva la possibilità di intese e di "uffici o gestioni comuni", seppure limitati ai territori finiti-

mi ⁽¹⁾. A tali ragioni si aggiungevano quelle di carattere politico; difatti il potere centrale tendeva ad avocare a sé la disciplina di tutti gli interessi comuni a più enti *sub-statali*, in forza dell'incapacità dei territori ad una loro adeguata gestione ⁽²⁾, almeno nella dimensione macroregionale. In questo modo venivano ad essere contestati i presupposti necessari e più rilevanti per lo sviluppo di un processo cooperativo attinente alle sole Regioni, tanto di tipo organico, quanto convenzionale.

A corollario di tali motivazioni, è necessario non dimenticare come l'intero ordinamento regionale sia decollato con difficoltà e con il noto ritardo rispetto all'originaria previsione della Carta costituzionale del 1948. Del resto, l'indirizzo centralista sorto con l'avvento del Regno d'Italia – ed ancora di più rafforzatosi nel ventennio fascista – se, da un lato, ostacolava l'affermarsi di una nuova realtà territoriale, oltretutto diversa da quella municipale, certamente più familiare, dall'altro, non poteva non mostrarsi culturalmente inadeguato rispetto alla prospettiva di sedi giuridiche tipiche di un modello federale, quale gli organi, appunto, di cooperazione orizzontale.

Al contrario, oggi, soprattutto dopo la complessiva riforma costituzionale del Titolo V, è necessaria la presenza dei suddetti organi, perché, come si tenterà di dimostrare nel prosieguo del lavoro con particolare riguardo alla materia comunitaria, il compito principale della cooperazione orizzontale è quello di arginare il pericolo di una decisa supremazia dello Stato nelle

(1) Cfr. F. COVINO, *Commento all'art. 117, 8° co., Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet 2006, p. 2316 ss., che cita, ad esempio, anche la legge n. 745/1975 tesa a trasferire alle Regioni gli istituti zooprofilattici sperimentali, capaci di abbracciare, ciascuno, unicamente il territorio di due Regioni.

(2) Per tali motivazioni e per una compiuta illustrazione delle posizioni dottrinarie, con riguardo al periodo di vigenza dell'originario Titolo V della nostra Carta costituzionale, cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995, p. 257 s., il quale evidenzia, altresì, come le medesime perplessità, pur presenti anche nella giurisprudenza, nella dottrina e nel mondo politico tedeschi, siano state superate nella prassi che ha suggerito un ampio ricorso alla cooperazione di tipo organico. Cfr., inoltre, G. RIZZA, *Collaborazione tra enti territoriali (voce)*, in *Enciclopedia Giuridica*, VI, 1988, 3.

sedi istituzionali di cooperazione verticale ⁽³⁾. Difatti, attraverso la collaborazione tra enti *sub*-statali è possibile addivenire a quelle posizioni comuni che rafforzano la capacità di interlocuzione del livello territoriale regionale rispetto al potere centrale. Non a caso, come di seguito sarà analizzato, proprio la legge n. 11/2005, che disciplina la partecipazione delle Regioni al processo di integrazione comunitaria, assegna alla Conferenza dei Presidenti una valenza assolutamente nuova rispetto alla precedente disciplina.

Tuttavia, iniziando questa breve analisi dal momento genetico, è opportuno evidenziare come già in quella fase la Conferenza in oggetto palesasse profili di criticità.

Essa fu costituita – attraverso un atto di natura esclusivamente politica e, quindi, senza alcuna formalità giuridica – dai Presidenti delle Regioni, ordinarie e speciali, riuniti a Pomezia il 15-16 gennaio 1981, con l'intento di dare vita ad una sede di raccordo delle Regioni ⁽⁴⁾.

Va innanzitutto evidenziata la data di costituzione, che è antecedente al d.P.C.M. 12 ottobre 1983 istitutivo della nuova Conferenza Stato-Regioni. In tal modo, sembrerebbe a prima vista confermato l'indirizzo tipico di un processo federale per aggregazione – seppure quest'ultimo, com'è noto, non corrisponda all'esperienza italiana ed ancor di meno in quel periodo storico – secondo il quale il momento di cooperazione orizzontale precede quello verticale, in ragione della naturale precedenza del patto intercorso tra gli Stati membri di una costituenda Federazione.

Ciò nonostante, è lo stesso atto di istituzione della Confe-

(3) Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 423, il quale rileva, tanto con riferimento alla fase ascendente, quanto a quella discendente, la necessità di un modello interno ispirato al principio di collaborazione, in cui è determinante il livello di cooperazione orizzontale.

(4) L'atto di costituzione della *Conferenza permanente dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome* è rinvenibile sul sito ufficiale della Conferenza medesima, www.Regioni.it. Su tale momento istitutivo v. E. BARONE RICCIARDELLI, *I punti di raccordo tra lo Stato e le rappresentanze delle autonomie locali e regionali: dialogo o scontro per l'attuazione del federalismo?*, in *Tributi locali e regionali*, n. 6, 2004, p. 811.

renza dei Presidenti delle Regioni a segnare le distanze dalle comuni esperienze federali. Si evince, infatti, al momento della sua costituzione, un carattere decisamente strumentale rispetto alla (allora) futura Conferenza Stato-Regioni ⁽⁵⁾, in quanto la prima Conferenza era innanzitutto proiettata alla realizzazione della seconda, in ragione della necessità espressa, proprio attraverso il documento istitutivo, di un rapporto con il potere centrale. Al contrario, solo successivamente, veniva richiamata – come istanza apparentemente subordinata o, comunque, esposta con una formula alquanto generica – l'esigenza di un preventivo coordinamento regionale, quale presupposto che avrebbe dovuto garantire una autonoma funzionalità della Conferenza delle Regioni. In particolare, secondo l'atto costitutivo "la Conferenza dei Presidenti delle Regioni si propone come iniziativa anticipatrice della Conferenza dei Presidenti delle Giunte Regionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la cui costituzione è stata unanimemente proposta dalle Regioni e dalla Commissione Parlamentare per le Questioni regionali. Fin d'ora la Conferenza intende pertanto operare come momento di raccordo delle Regioni con il Governo nazionale, con il Parlamento, con il sistema degli enti locali. Più in generale la Conferenza dei Presidenti delle Regioni opererà per definire linee comuni di iniziativa e di azione su temi di generale interesse delle Regioni stesse" ⁽⁶⁾.

(5) Tale carattere strumentale è stato bene evidenziato da A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, n. 4, 1984, p. 714 s., secondo il quale, nella prospettiva politica, "ci si può effettivamente chiedere che senso abbia, dopo la istituzione della Conferenza Stato-Regioni, che la Conferenza dei Presidenti continui a funzionare come struttura a sé stante". Tuttavia, ancora oggi, in una prospettiva generale, L. CHIEFFI, *Il ruolo della Regione nella fase ascendente della decisione comunitaria*, in *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna*, a cura di G. Castaldi, A. Papa, Napoli, Editoriale scientifica, 2005, p. 59, sottolinea "l'equivoco determinato dalla contestuale presenza di Regioni rafforzate localmente..., e tuttavia incapaci di proiettare al centro, all'interno delle Assemblee elettive o di altri organismi statali di concertazione, le aspettative avanzate dalle proprie collettività".

(6) Il suddetto rilievo circa la strumentalità della Conferenza dei Presidenti delle Regioni rispetto alla costituenda Conferenza Stato-Regioni è, d'altronde, sottolineato dalla stessa dottrina coeva all'atto istitutivo di Pomezia. Difatti, secondo A. COMELLI, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 5, 1981, p. 1144, la pri-

L'esperienza comparata, al contrario, indica una tendenza significativamente diversa. Prendendo spunto, infatti, dal paradigma di modello federale in Europa, cioè il sistema tedesco, è possibile constatare come la sua più importante sede di cooperazione orizzontale, quale la Conferenza dei Presidenti degli esecutivi dei *Länder* (*Ministerpräsidentenkonferenz*), sia nata in un momento precedente al Consiglio federale, la cui entrata in funzione con l'approvazione della Legge fondamentale determinò l'iniziale cessazione delle attività della Conferenza. Tuttavia, successivamente, verificatasi l'impossibilità da parte del *Bundesrat* di surrogare tale sede di cooperazione orizzontale, essa fu nuovamente ricostituita, così da coesistere, nell'esercizio delle proprie funzioni, con il Consiglio federale⁽⁷⁾.

La descritta esperienza tedesca dimostra, allora, l'autonomia funzionale del suo principale organo di cooperazione orizzontale, che si manifesta addirittura nei riguardi del *Bundesrat* stesso. Viceversa, nell'esperienza italiana si istituiva la Conferenza permanente dei Presidenti delle Regioni, comprensiva di tutti gli enti *sub*-statali, in una prospettiva servente rispetto alla costituenda (di lì a poco) Conferenza Stato-Regioni. Tale contesto è motivabile, verosimilmente, con un'insufficiente consapevolezza, da parte degli attori istituzionali del tempo, delle diverse funzioni affidate all'organo di raccordo dei soli esecutivi *sub*-statali rispetto a quello di cooperazione verticale, tant'è che in modo prioritario l'atto costitutivo, secondo quanto già riferito,

ma Conferenza ha esercitato un ruolo determinante ai fini della nascita di una sede di cooperazione verticale, "un risultato reso possibile in quanto la Conferenza (dei Presidenti delle Regioni)... ha saputo porsi *come strumento di collaborazione fra i diversi livelli di potere pubblico* (corsivo nostro) al fine di superare quella frammentazione di rapporti che è in contrasto con ogni logica di programmazione".

(7) Sulla Conferenza dei Presidenti degli esecutivi dei *Länder* (*Ministerpräsidentenkonferenz*) cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 260 ss., il quale precisa che essa venne ricostituita nel 1954, in seguito ad un'iniziativa bavarese. Più di recente, su tale Conferenza cfr. G. IOVINELLA, *Il sistema delle Conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia: note sui raccordi paracostituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 5, 2005, p. 549 ss., il quale sottolinea il ruolo di rappresentanza dei *Länder* esercitato dalla *Ministerpräsidentenkonferenz*, nell'immediato dopoguerra, presso le potenze vincitrici del secondo conflitto mondiale.

affidava alla Conferenza dei Presidenti il compito di raccordare le Regioni con organi costituzionali centrali, primo fra tutti il Governo nazionale, oltre che con il sistema generale degli enti locali, senza che la necessità di raggiungere posizioni comuni, innanzitutto tra le stesse Regioni, venisse avvertita come pregiudiziale rispetto ad ogni altra.

Tra i temi trattati nella prima riunione non mancarono alcuni di significativo rilievo, come quelli legati alla finanza regionale e locale ed in particolare, alla luce del presente lavoro, quelli comunitari, al fine di evidenziare il ruolo delle Regioni nelle dinamiche istituzionali europee, a dimostrazione di una sensibilità territoriale che incominciava ad affermarsi su tale ultimo argomento. Non di meno, si avvertiva nel documento, pur con le ambiguità ora evidenziate, la necessità di un rapporto che non si esaurisse con l'esecutivo nazionale, ma che riguardasse anche il Parlamento e gli altri enti locali, cosicché la Conferenza dei Presidenti potesse, a cadenza trimestrale, affrontare tutte le diverse problematiche connesse alla suddetta pluralità di rapporti.

2. La maggiore autonomia della Conferenza dopo la riforma del Titolo V

L'approvazione, rispettivamente, delle leggi di revisione costituzionale n. 1/1999 e n. 3/2001 ha determinato un mutamento sostanziale del quadro normativo di riferimento, offrendo nuove prospettive alla cooperazione orizzontale.

Innanzitutto, il rinnovato contesto di equiordinazione di tutte le autonomie territoriali rispetto allo Stato, secondo quanto sancito dal riformato art. 114, comma 1, Cost., così come la prevista elezione a suffragio universale e diretto dei Presidenti delle Giunte regionali, unitamente ai nuovi poteri riconosciuti a questi ultimi, ed infine le nuove funzioni assegnate agli Statuti regionali sono tra le ragioni principali del riconoscimento di una più elevata autonomia politica in favore dei nostri enti *sub-statali*. Quest'ultima è il presupposto indispensabile affinché le

Regioni possano relazionarsi tra loro, prescindendo – almeno in una fase prodromica – dai rapporti con il potere centrale; infatti le eventuali relazioni tra le Regioni possono giustificarsi solo avendo alla base poteri e funzioni dislocati sul territorio che li legittimino.

Non di meno, va ricordato che il novellato art. 117, comma 8, Cost., prevedendo che “la legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni”, autorizza ciò che prima rappresentava, invece, un profilo problematico, in assenza di una simile disposizione⁽⁸⁾. Conseguentemente, con l’entrata in vigore del nuovo Titolo V, le diverse forme di cooperazione tra i territori *sub*-statali, tanto organiche, quanto convenzionali, trovano nella Carta fondamentale la loro principale fonte di legittimazione⁽⁹⁾, per di più anche alla luce dell’intervenuta costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione.

In questo diverso contesto costituzionale, che ha inaugurato un processo di federalizzazione, sebbene non ancora concluso, è interessante verificare quali siano stati gli ultimi sviluppi della Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Ciò anche alla luce dell’istituzione e dell’espansione – ormai intervenute – della Conferenza Stato-Regioni, nella quale pure si realizzano, in taluni casi, forme di cooperazione orizzontale, quando, ad esempio, il Governo si limita a registrare le designazioni dei rappresentanti regionali negli organismi a composizione mista, frutto, comunque, di un precedente accordo, seppure non ancora sanzionato, tra le Regioni⁽¹⁰⁾.

(8) Per un’analisi di questa nuova disposizione costituzionale che consente “di superare i problemi tradizionalmente connessi alla cooperazione interregionale”, cfr. F. COVINO, *Commento all’art. 117, comma 8., Cost.*, cit., p. 2314 ss., che esamina, tra gli altri, gli impulsi offerti dalla giurisprudenza costituzionale sul tema *de quo*, nonché la disciplina delle intese recepite negli statuti regionali.

(9) Nello stesso senso cfr. R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel Titolo V*, in *La Repubblica delle autonomie* (seconda ed.), a cura di T. GROPPPI, M. OLIVETTI, Torino, Giappichelli, 2003, p. 270.

(10) L’ipotesi richiamata è formulata da G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni – Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 94 s.

Per ciò che riguarda la prima delle due Conferenze non è subentrato alcun atto di formalizzazione successivo a quello istitutivo, seguendo in tal modo l'indirizzo di informalità che di solito governa, nell'esperienza comparata, le diverse sedi di cooperazione intergovernativa ⁽¹¹⁾. Non è un caso che il primo regolamento interno teso a disciplinare il funzionamento della Conferenza delle Regioni (così denominata in sostituzione della locuzione Conferenza dei Presidenti delle Regioni) sia stato approvato solamente il 9 giugno 2005!

Il perfezionamento del dettato normativo, quale risultato di una esperienza certamente più evoluta rispetto a quella coeva all'atto istitutivo, è segnato già dalla formulazione dell'art. 1, comma 1, del suddetto regolamento. Infatti, tra i compiti principali della Conferenza delle Regioni si segnala quello di "definire, promuovere *posizioni comuni* (corsivo nostro) su temi di interesse delle 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" ⁽¹²⁾.

È palese il progresso qualitativo della formula normativa, in quanto è chiara la consequenzialità dei rapporti collaborativi, che assicura alla Conferenza delle Regioni una maggiore autonomia funzionale. Prima di tutto, è necessario "definire e promuovere posizioni comuni" tra le Regioni, che consentono di "elaborare documenti e proposte" idonee per i successivi rapporti istituzionali, così da segnare una decisa inversione di tendenza rispetto a quanto statuito nell'atto costitutivo, in cui questi profili, come si è già visto, erano stati formulati in modo insufficiente e poco perspicuo. Tale indirizzo di cooperazione tra territori *sub-statali* è ulteriormente confermato dal successivo

(11) Il profilo prevalentemente informale della cooperazione organica all'interno di gran parte delle esperienze federali è sottolineato da R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006, p. 238, secondo cui "per informalità si intende che non solo l'attività delle Conferenze non è istituzionalizzata ma anche che i risultati della medesima attività, pur avendo notevole valore politico, sono spesso privi di valore giuridico".

(12) Il regolamento della Conferenza delle Regioni è rinvenibile sul sito www.Regioni.it

comma 2, per cui la Conferenza annovera tra le sue finalità quella di promuovere “forme di coordinamento” tra le Regioni.

Allo stesso tempo il regolamento conferma come la funzione di tale sede di cooperazione regionale non si esaurisca nella prospettiva del Governo nazionale, ma, altresì, coinvolga altri organi costituzionali, quali il Parlamento, nonché le istituzioni comunitarie. Viene, in tal modo, sancito in sede regolamentare lo spirito collaborativo delle Regioni teso ad abbracciare tutte le relazioni istituzionali che, a qualunque titolo, sono sollecitate dalle nuove competenze *sub*-statali, come riformate nell’attuale Titolo V.

Questa maggiore autonomia funzionale della Conferenza dei Presidenti (*rectius*, delle Regioni) è, altresì, confermata dall’indagine svolta sulla sua attività, alla luce degli ordini del giorno, dei verbali e dei documenti approvati dalla stessa ⁽¹³⁾.

Difatti, non sono rari i casi in cui – fuori dalle dinamiche relazionali con la Conferenza Stato-Regioni – la Conferenza delle Regioni intesse rapporti con singoli Ministeri, ad esempio, ai fini della stipula di protocolli d’intesa ⁽¹⁴⁾, oppure con altri soggetti istituzionali, diversi da quelli statali, quali i Consigli regionali, attraverso la Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome. A tale ultimo proposito, è interessante citare una bozza di intesa approvata dalla Conferenza delle Regioni (seduta del 14 luglio 2005) ed intercorsa con la Conferenza dei Consigli regionali, indirizzata ad assicurare “il miglior funzionamento del sistema di governo regionale all’interno di ciascuna istituzione e nei rapporti *fra* gli esecutivi e le Assemblee in una cornice di collaborazione e di corretta relazione istituzionale”, con l’impegno, in particolare, delle Assemblee elettive ad una più efficace organizzazione

(13) Gli ordini del giorno, i verbali ed i documenti approvati in sede di Conferenza delle Regioni possono essere consultati sempre sul sito www.Regioni.it

(14) In questo senso è possibile citare, ad esempio, gli ordini del giorno del 7 e 15 marzo 2007 in cui la Conferenza avrebbe dovuto esaminare quanto relazionato dalla Commissione (interna) beni e attività culturali circa un protocollo d’intesa tra il Ministero per i Beni e le attività culturali, il Ministero della Pubblica Istruzione ed appunto la Conferenza delle Regioni per l’adesione di 800 biblioteche scolastiche al Servizio Bibliotecario Nazionale.

delle procedure consiliari, soprattutto con riguardo al procedimento legislativo, e dei Presidenti delle Regioni e delle Giunte ad una piena “realizzazione del programma e della rappresentanza della Regione”.

Allo stesso modo, non mancano esempi di audizione della Conferenza in sede parlamentare, come in occasione della discussione dei disegni di legge “finanziaria”, così che le Camere possano ascoltare in proposito le valutazioni politiche dell’organo di collaborazione delle Regioni ⁽¹⁵⁾.

Proprio in relazione ai rapporti con il Parlamento, è sintomatico citare la posizione che la Conferenza ha assunto in merito al progetto di riforma costituzionale (Atti parl. Camera 4862; Atti parl. Senato 2544) della XIV Legislatura ⁽¹⁶⁾, approvato in sede parlamentare, ma non entrato in vigore in seguito all’esito negativo del *referendum* costituzionale del 25 e 26 giugno 2006. L’organo di collaborazione dei Presidenti delle Regioni, in riferimento ad una precedente versione del testo definitivo di revisione, ebbe ad esprimere il proprio parere sul costituendo Senato federale, criticando la caratterizzazione territoriale inizialmente prescelta, cioè quella della semplice “contestualità in entrata” tra l’elezione dei senatori e delle Assemblee consiliari. Infatti, la Conferenza chiedeva una più forte specificità territoriale del futuro Senato federale, nel senso della “contestualità piena” tra elezioni dei senatori ed elezioni regionali. Le pressanti sollecitazioni della Conferenza delle Regioni interferirono cronologicamente con una fase di vivace discussione parlamentare in preparazione del testo definitivo di revisione costituzionale e sono ben note le Disposizioni Transitorie del progetto finale, in particolare l’art. 53, commi 4 e 5, in cui il Parlamento tentò, appunto, di delineare una più decisa caratterizzazione territoriale nella direzione della contestualità.

(15) Il 9 ottobre 2003, ad esempio, la Conferenza delle Regioni ha partecipato all’audizione presso le Commissioni congiunte Bilancio di Senato e Camera, proponendo emendamenti sul disegno di legge finanziaria per il 2004.

(16) Il riferimento è alle sedute della Conferenza delle Regioni del 28 giugno 2004, in vista dell’audizione parlamentare in Commissione affari costituzionali del successivo 30 giugno, e del 23 settembre 2004, in *www.Regioni.it*

Tale ultimo episodio dimostra, ulteriormente, da un lato, la pluralità dei rapporti istituzionali della Conferenza, così come richiesti dal suo nuovo regolamento, e, dall'altro, come le istanze della medesima Conferenza riescano ad essere accolte dai suoi interlocutori, a dimostrazione di un'importante capacità persuasiva dell'organo, in ragione, verosimilmente, del suo accresciuto ruolo nel sistema.

L'indagine ha rilevato, altresì, una maggiore autonomia organizzativa della Conferenza delle Regioni, difatti non sono rare le occasioni in cui si fissano sedute straordinarie (talvolta anche ordinarie) di tale organo sganciate da successive sedute della Conferenza Stato-Regioni. In realtà, nella maggior parte dei casi, le sedute della Conferenza delle Regioni effettivamente precedono di poche ore quelle della sede di cooperazione verticale, o anche della Conferenza Unificata, ma la presenza, in generale, di talune sedute non immediatamente funzionali ad un successivo incontro in Conferenza Stato-Regioni ne conferma, quantomeno, la diminuita strumentalità verso quest'ultima.

È naturale che anche più sedute della Conferenza delle Regioni – seppure non vincolate ad altre, immediatamente successive, della sede di cooperazione verticale – siano funzionali, comunque, alla formazione di una posizione unitaria degli enti *sub-statali* da confrontare successivamente con il potere centrale, tuttavia tali autonome riunioni consentono alle Regioni di addivenire a posizioni comuni e, quindi, di svolgere quella funzione prodromica ad ogni confronto con lo Stato, che risultava carente nella previsione dell'atto istitutivo di Pomezia. Per esempio, è quanto, recentissimamente, accaduto con il tema delicato del federalismo fiscale, per cui si sono rese necessarie più sedute per il raggiungimento dell'accordo all'interno della Conferenza delle Regioni, che naturalmente servirà al successivo confronto in sede di cooperazione verticale ⁽¹⁷⁾.

(17) Sul tema del federalismo fiscale la Conferenza delle Regioni, negli ultimi periodi, si è riunita il 15 febbraio 2007, per un'informativa sull'esito dell'incontro con il Governo, di poi il 4 aprile 2007, 12 aprile 2007, 18 aprile 2007, 3 maggio 2007, per arrivare alla seduta del 17 maggio 2007 in cui è stato raggiunto l'accordo tra le Regioni.

Ne consegue che, anche sotto il profilo tematico, la Conferenza delle Regioni ha raggiunto un maggiore grado di autonomia. Difatti, proprio il tema del federalismo fiscale, suggerendo la convocazione di sedute straordinarie, dimostra come non sussista più una stretta correlazione tra i temi all'ordine del giorno della Conferenza in questione e quelli della Conferenza Stato-Regioni. Non a caso, l'accordo è – in attesa del definitivo confronto con l'esecutivo nazionale – tutto interno agli enti *sub*-statali, i quali hanno stabilito, tra l'altro, “che il federalismo fiscale debba comportare il graduale superamento della distribuzione delle risorse in base alla spesa storica per tutti i livelli istituzionali a favore del fabbisogno standard per le funzioni di cui alle lettere *m*) e *p*), art. 117 della Costituzione ovvero della capacità fiscale per le altre funzioni” (18).

Ancora, sempre di recente, la Conferenza delle Regioni ha approvato un documento in cui si avanzano proposte per la ‘Conferenza nazionale della famiglia’, che si è tenuta nei giorni 24-26 maggio 2007 (19), così come è stato adottato un ordine del giorno, nella seduta del 31 maggio 2007, in cui la Conferenza delle Regioni, suggerendo proposte concrete, “ribadisce il proprio impegno ad un lavoro comune di tutte le istituzioni per rendere più efficace ed efficiente il funzionamento delle istituzioni e della pubblica amministrazione, riducendo sovrapposizioni e costi”.

Si è inteso citare questi due esempi, praticamente coevi al momento in cui si scrive, per dimostrare come la Conferenza delle Regioni, in modo autonomo e nell'ambito ovviamente delle proprie competenze, si impegni su temi di stringente attualità politica, entrando nel circuito istituzionale delle proposte e, quindi, testimoniando la presenza delle Regioni ai fini della fase decisionale.

(18) Tale indirizzo è emerso dal documento approvato nella seduta della Conferenza del 21 giugno 2007.

(19) Il documento in oggetto è stato approvato nella seduta della Conferenza delle Regioni del 17 maggio 2007, in forza del ruolo significativo che gli enti *sub*-statali rivestono “nella promozione, sviluppo, attuazione di politiche familiari, come soggetti istituzionalmente competenti in via esclusiva o concorrente”.

Un ultimo profilo merita di essere analizzato relativamente alle dinamiche interne alla Conferenza, cioè le modalità di formazione della volontà dell'organo, che è poi alla base di ogni sua decisione. È interessante verificare, cioè, se nella fase deliberativa si realizzi uno spirito solidale tra i Presidenti delle Regioni, coagulati soprattutto da un interesse territoriale univoco nel successivo confronto con il potere centrale, o se, al contrario, prevalgano le logiche partitiche, alla luce soprattutto dell'omogeneità politica delle diverse maggioranze che sostengono le Giunte regionali rispetto al Governo nazionale.

Dall'indagine è emersa una sostanziale concordanza tra le diverse Regioni all'interno della Conferenza ⁽²⁰⁾. Infatti, nella maggior parte dei pareri o documenti approvati, così come dimostrano anche le fattispecie prima illustrate, si evince una tendenziale comunità di intenti tra i Presidenti delle Regioni, sintomatica di una volontà indirizzata al perseguimento di posizioni comuni capaci, da un lato, di privilegiare l'interesse territoriale dell'intero fronte regionale, governando, in tale modo, egoismi territoriali, che pure sussistono, e, dall'altro, di rappresentare un interlocutore politicamente qualificato nei riguardi del Governo nazionale, proprio in ragione della sua unità.

Tuttavia, non mancano episodi in cui il sistema territoriale si è disarticolato. In diverse occasioni l'unità regionale è stata sacrificata da indirizzi partitici di omogeneità rispetto alla maggioranza governativa nazionale, così da determinare una cesura nel fronte territoriale ⁽²¹⁾. Quest'ultima potrebbe, in astratto,

(20) Tale indirizzo è confermato da I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003, p. 208, secondo la quale è nella Conferenza delle Regioni "che i Presidenti si scontrano, dialogano e contrattano, producendo, per così dire, «pre-decisioni» che normalmente consentono di presentarsi compatti alla discussione con il Governo".

(21) In proposito, è significativo riportare la seduta del 15 settembre 2005, in cui la Conferenza delle Regioni ha approvato il parere sullo schema di decreto legislativo relativo alle norme generali ed ai livelli essenziali di prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione. "La Conferenza delle Regioni a maggioranza (corsivo nostro) esprime parere fermamente negativo" sull'impianto del decreto, mentre le Regioni Lombardia, Veneto, Sicilia e Molise esprimono parere favorevole, concretizzando così l'ipotesi di una divisione regionale in funzione delle maggioranze politiche nazionali. Ulteriori casi sono bene illustrati da G. CARPANI, *La*

anche essere tollerata, a condizione, tuttavia, di rappresentare, ma solo in casi isolati, la difficoltà delle Regioni di coagularsi intorno ad un'unica posizione, incapace evidentemente di rappresentare una sintesi dei differenti interessi territoriali. Al contrario, constatare la divisione in forza di quelle logiche partitiche ora citate significa contraddire radicalmente lo spirito cooperativo di tipo orizzontale. In tal modo, infatti, si verifica un radicale mutamento di prospettiva in ragione della capacità attrattiva svolta dall'esecutivo centrale, che ovviamente tende a sacrificare l'interesse regionale. La logica territoriale, in breve, verrebbe ad essere fagocitata nella prospettiva dell'interesse nazionale, che, invece, dovrebbe configurarsi come estraneo alla sede di cooperazione orizzontale, in forza della funzione riequilibratrice che quest'ultima dovrebbe svolgere proprio nei riguardi della conclamata supremazia statale.

Ad ogni modo, tali ultime ipotesi appaiono minoritarie rispetto alla generale tendenza, ora rilevata, tesa al raggiungimento di posizioni unanimemente concordate all'interno della Conferenza delle Regioni. Del resto, la stessa esperienza tedesca dimostra come l'unanimità sia il requisito essenziale⁽²²⁾ – unitamente al profilo dell'informalità, ad esso strettamente collegato – nella fase deliberativa delle sedi di cooperazione oriz-

Conferenza Stato-Regioni, cit., p. 179 ss., che, proprio in riferimento al caso descritto, sottolinea, altresì, lo stato di difficoltà del massimo rappresentante della Conferenza, infatti “siamo in presenza di un Presidente della Conferenza delle Regioni che per un verso nuovamente non riporta il giudizio di tutte le Regioni... abdicando così al «ruolo di portavoce delle Regioni» e, dall'altro, non cerca di attenuare i dissensi interni”.

(22) Il riferimento è alla già citata Conferenza dei Capi degli esecutivi dei *Länder* (*Ministerpräsidentenkonferenz*), cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 261. Cfr., altresì, G. IOVINELLA, *Il sistema delle Conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia: note sui raccordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, cit., p. 562 ss., che, analizzando le sedi di cooperazione in Austria, evidenzia il ruolo della Conferenza per l'integrazione dei *Länder* (*Integrationskonferenz der Länder*), composta dai Presidenti dei *Länder* e dai Presidenti dei *Ländertage*, la quale “può formulare «posizioni comuni» deliberando secondo il principio del consenso che richiede almeno cinque voti (su 9) a favore e *nessun voto contrario* (corsivo nostro)”. Con riguardo all'esperienza italiana anche I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 210, conferma l'unanimità come condizione indispensabile per le Regioni, soprattutto nei confronti più difficili con il potere centrale.

zontale, in quanto consente di pervenire a quelle posizioni comuni rappresentative di un fronte coeso delle Regioni, quale *ratio* della stessa collaborazione orizzontale.

In questa prospettiva, quindi, anche le ipotesi residue di pareri concessi secondo le logiche partitiche nazionali dovrebbero ulteriormente recedere, fino a dissolversi, altrimenti sarebbe reale il timore di una definitiva sfiducia delle stesse Regioni verso l'organo in questione. Si potrebbe realizzare, cioè, un effetto perverso, in forza del quale la debolezza della Conferenza nei riguardi del Governo centrale, frutto di un consenso interno non unanime, sarebbe ulteriormente accentuata dalla conseguente incapacità di sollecitare e di attrarre lo spirito collaborativo delle Regioni. Verrebbero, così, vanificati quei profili di maggiore autonomia della Conferenza che si stanno evidenziando, i quali, al contrario, abbisognano ancora di un loro rafforzamento, che deve necessariamente realizzarsi anche attraverso un virtuoso funzionamento dell'organo, quasi come un processo di autoalimentazione, secondo gli indirizzi caratteristici di una sede di cooperazione orizzontale.

A ciò si aggiunga, com'è stato correttamente osservato, che la preferenza in sede di Conferenza delle Regioni verso l'indirizzo politico del Governo nazionale risulterebbe miope anche alla luce “della logica dell'alternanza” che al momento contraddistingue la dinamica politica nazionale, cosicché “quella che oggi è maggioranza domani potrebbe essere opposizione e un «uso politico» della Conferenza se utile nel contingente potrebbe ritorcersi contro chi l'ha propugnato e se ne è giovato”⁽²³⁾.

(23) In questo senso cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 189 (in particolare nota 26). Sul valore dei partiti politici, seppure in relazione alla Conferenza Stato-Regioni, cfr. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 210 ss.

3. *La nuova dimensione della Conferenza in relazione alla materia comunitaria*

Una delle materie in cui la Conferenza delle Regioni esercita un ruolo significativo è certamente quella comunitaria. In verità, già nella prima riunione di Pomezia, come si è ricordato in precedenza, le problematiche europee furono al centro del confronto tra i Presidenti delle Giunte, a testimonianza del valore che esse hanno sempre rivestito.

Ciò è stato, oggi, rafforzato dall'art. 1, comma 1, del nuovo regolamento della Conferenza che, tra i suoi diversi profili di disciplina, sancisce la possibilità di relazionarsi, da parte di tale organo di collaborazione, con le istituzioni comunitarie, accrescendone ulteriormente l'autonomia funzionale.

Anche in questo caso l'indagine compiuta sugli ordini del giorno, sui verbali e sulla relativa documentazione sembra avvalorare il testo normativo.

È quanto risulta dall'ordine di convocazione della Conferenza delle Regioni, per il giorno giovedì 22 marzo 2007, in occasione, ad esempio, della sessione plenaria del Comitato delle Regioni per la celebrazione del cinquantesimo anniversario dei Trattati di Roma. Tra i punti previsti all'esame di tale riunione si rammenta "la discussione sul ruolo delle Regioni italiane nell'Unione europea e sul contributo che esse possono portare al processo di integrazione europea", con la partecipazione, attraverso un intervento orale, dello stesso Presidente dell'organo comunitario. Così come non mancano documenti approvati dalla Conferenza, in cui essa si impegna a formulare proposte al Comitato delle Regioni ⁽²⁴⁾, testimoniando, di nuovo, l'esistenza di un rapporto non occasionale con l'organo di Bruxelles, naturalmente, ad essa più affine.

La nuova autonomia funzionale della Conferenza delle Re-

(24) Il riferimento è al documento approvato nella riunione di Copanello del 18 settembre 2003, *www.Regioni.it*, in cui "la Conferenza, preso atto con soddisfazione dei nuovi poteri riconosciuti al Comitato delle Regioni di ricorso alla Corte di Giustizia a tutela del principio di sussidiarietà, rilevato che questa facoltà richiederà un'adeguata articolazione procedimentale, si impegna a formulare al Comitato una proposta".

gioni è stata ulteriormente rafforzata dall'art. 5, comma 7, legge n. 11/2005, che affida in via esclusiva a quest'ultima il potere di determinare i criteri per l'individuazione dei rappresentanti regionali nei tavoli di coordinamento nazionali, affinché possa essere definita la posizione italiana in sede di Unione europea. In tale direzione si è mosso, allora, l'organo dei Presidenti nell'autonoma organizzazione interna dei lavori⁽²⁵⁾ e senza la necessità di alcuna interlocuzione istituzionale, preventiva o successiva, secondo quanto stabilito dalla richiamata disposizione legislativa. In questo modo, la Conferenza partecipa autonomamente alla formazione di uno dei livelli decisionali che contribuiscono alla determinazione della fase ascendente indiretta.

Ritornando alla seduta, prima richiamata, della Conferenza, del 22 marzo 2007, il relativo ordine del giorno precisa, altresì, che essa si è tenuta in sessione comunitaria, in conformità a quanto statuito dall'art. 4, comma 2, del regolamento, per cui "di norma, due volte all'anno viene convocata una sessione dedicata alla trattazione degli affari comunitari", manifestandosi, in tal modo, anche in questa materia una maggiore autonomia, pure sotto l'aspetto organizzativo. Ad ulteriore conferma, si cita l'art. 7, comma 1, lett. *c*), del regolamento, che, nel prevedere l'articolazione interna dei lavori della Conferenza, elenca una serie di Commissioni, tra cui quella per gli affari comunitari e internazionali, con il compito di formulare proposte all'Assemblea della Conferenza, così come di avanzare candidature negli organismi a composizione mista di competenza della Commissione (comma 6, lett. *c*). Ciò è collegato al generale potere di designazione dell'Assemblea relativamente ai rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome (art. 3, 3° co., lett. *d*)⁽²⁶⁾.

(25) Ad esempio, nell'ordine del giorno della seduta della Conferenza del 16 marzo 2006 si prevede che la Commissione per gli affari comunitari ed internazionali si occupi della determinazione dei suddetti criteri (sebbene il punto venga poi rinviato alla successiva riunione della Commissione).

(26) Riguardo a tale potere di designazione si possono citare, in via esemplificativa, la seduta del 14 dicembre 2006, in cui la Conferenza, nel proprio ordine del giorno, prevedeva il rinnovo del mandato di un esperto delle Regioni in seno alla Rappresen-

In conclusione, anche sotto il profilo tematico, in relazione alle dinamiche comunitarie, si appalesa un'acquisita e maggiore autonomia da parte dell'organo di collaborazione tra i Presidenti delle Giunte regionali. È significativo rammentare, infatti, come l'accordo raggiunto in Conferenza Stato-Regioni (16 marzo 2006) – relativo alla fissazione dei criteri per la determinazione del Capo delegazione ed in generale alla partecipazione regionale “nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea”, secondo quanto richiesto dall'art. 5, comma 1, legge n. 131/2003, ai fini della fase ascendente diretta – sia stato il frutto di una costante richiesta da parte della Conferenza delle Regioni, dimostrando, anche in quest'occasione, una sufficiente capacità persuasiva nei riguardi dei suoi interlocutori istituzionali ⁽²⁷⁾.

Allo stesso modo, va citato un recente parere della Conferenza sullo schema di d.d.l. comunitaria 2007, in cui l'organo di cooperazione ritiene necessario “un accordo in sede di Stato-Regioni, diretto a definire le modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione della legge comunitaria statale, in particolare ai fini dell'individuazione delle direttive la cui attuazione è di competenza regionale” (seduta del 22 febbraio 2007). In tale guisa i Presidenti delle Re-

tanza permanente d'Italia presso l'UE; la seduta del 24 novembre 2005, in cui si è affrontato il rinnovo, per il Comitato delle Regioni, dei rappresentanti regionali; la seduta del 26 maggio 2005 è stata dedicata, tra gli altri impegni, anche alla “verifica del mandato elettorale dei componenti titolari e supplenti di parte regionale, a seguito delle ultime elezioni regionali”, in relazione al Comitato delle Regioni; ed infine la seduta del 3 marzo 2005, in cui l'ordine del giorno della Conferenza prevedeva ancora le determinazioni necessarie per il rinnovo dell'incarico di un esperto regionale all'interno della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE. Infine, sulla suddivisione interna dei lavori della Conferenza in 11 Commissioni, cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 143 s.

(27) In proposito, si cita l'ordine del giorno della seduta dell'1 marzo 2006, in cui “la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome esprime nuovamente l'improcrastinabile necessità di dare attuazione alle previsioni dell'art. 5 della legge 131 del 2003... come già richiesto da ultimo con l'Ordine del giorno del 24 novembre 2005”. Egualmente, nella seduta del 13 ottobre 2005 la Conferenza esamina la proposta di posizione comune su tale tema avanzata dalla Commissione (interna) affari europei e internazionali, che a sua volta si era riunita il 4 ottobre 2005.

gioni hanno aperto, con un'iniziativa autonoma, un nuovo e possibile fronte di collaborazione con lo Stato ai fini della fase discendente, manifestando, ancora una volta, una capacità di proposta su profili tematici certamente innovativi ⁽²⁸⁾.

4. *Il contributo della legge n. 11/2005 allo sviluppo della cooperazione orizzontale*

Da quanto già ora illustrato è agevole sottolineare il nuovo ruolo che la Conferenza delle Regioni è riuscito a ritagliarsi in materia comunitaria, ispirato a criteri di maggiore indipendenza, tanto da avere la possibilità di decisioni autonome, oltre che di sollecitare altri organi istituzionali nell'adempimento delle prescrizioni legislative.

Non di meno, la recente legge n. 11/2005 (cd. legge *Buttiglione*), sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo UE e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, ha contribuito in modo assai significativo ad accrescere lo spessore della Conferenza nelle dinamiche europee, divenendo, così, uno dei primi atti legislativi attributivo di una dimensione autonoma in favore dell'organo in esame. Del resto, proprio tale materia – più di ogni altra – si presta ad un decisivo ruolo svolto da un organo di cooperazione orizzontale, in quanto le Regioni sono sollecitate a recuperare quanto l'Unione europea loro sottrae, con il proprio ordinamento, in termini di competenza ⁽²⁹⁾.

(28) Ad ulteriore dimostrazione dell'autonomia tematica della Conferenza delle Regioni, si richiama la seduta del 18 settembre 2003, in cui l'organo di cooperazione dei Presidenti espresse una posizione autonoma sul progetto di Costituzione europea.

(29) Tale profilo è bene evidenziato da R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel Titolo V*, cit., p. 273, per il quale “la partecipazione dei livelli regionali alle decisioni statali dirette alla formazione degli atti normativi comunitari rappresenta la «nuova frontiera» del modello cooperativo di relazioni intergovernative. Il processo di lenta erosione delle competenze dei livelli regionali (Stati membri, Regioni, Comunità Autonome), che soprattutto in Germania ha portato alla formazione di un modello cooperativo in funzione di compensazione (cd. *Unitarisierung*), non si volge più a favore del livello statale (federazione, Stato), bensì ancora più su, a favore del livello comunitario”. Per il resto, anche R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane*

La legge *Buttiglione* coinvolge diffusamente – nei diversi profili interni – non solo la “Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”, ma anche la “Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome”. La partecipazione dell’organo di cooperazione orizzontale che interessa primariamente i Consigli regionali dimostra l’attenzione del legislatore, da un lato, nei riguardi delle Assemblee elettive territoriali, che così non rimangono ai margini del processo di integrazione europea, e, dall’altro, verso l’autonomia statutaria che, in ragione della sua competenza nella definizione della forma di governo delle Regioni, può diversamente coinvolgere, nei vari territori, gli organi regionali necessari ⁽³⁰⁾.

Entrambe le sedi istituzionali di cooperazione possono, ad esempio, avanzare osservazioni in materia comunitaria, “con l’indicazione delle iniziative assunte e dei provvedimenti conseguentemente adottati” (art. 15, comma 1, lett. *d*), legge n. 11/2005), sulle quali poi il Governo nazionale annualmente deve relazionare al Parlamento. Così come, ancora, entrambe le Conferenze sono gli organi di trasmissione nei riguardi degli enti interessati dalle decisioni adottate dal Consiglio o dalla Commissione delle Comunità europee, naturalmente nelle materie di competenza regionale (art. 14, comma 4).

all’elaborazione del diritto dell’Unione europea, in Il diritto dell’Unione europea, n. 2, 2006, p. 432, sottolinea come il coinvolgimento delle Regioni negli affari comunitari dipenda pure dalla capacità di individuare “forme e strumenti di collegamento”, affinché gli enti sub-statali possano formulare posizioni unitarie.

(30) Sul valore di entrambe le Conferenze, così come disciplinate dalla legge n. 11/2005, cfr. M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, in Le Regioni, n. 4, 2005, p. 499, le quali evidenziano come il riferimento alle due diverse Conferenze sia “più conforme al nuovo e più rilevante ruolo assegnato dalla Costituzione sia agli esecutivi regionali nel loro complesso sia agli organi legislativi delle Regioni”, a differenza della precedente disciplina (art. 1-bis della cd. legge *La Pergola*) che prevedeva l’informativa degli enti sub-statali, da parte del Governo, unicamente attraverso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Relativamente alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, v. il nuovo Statuto approvato all’unanimità dall’Assemblea plenaria del 5 ottobre 2006, in www.parlamentiregionali.it*

In particolare, è con riguardo alla fase discendente che si giustifica – sempre in ragione della forma di governo regionale – il riferimento ad ambedue le Conferenze, che sono informate dal Presidente del Consiglio degli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea (art. 8, comma 2). Infatti, i nuovi Statuti hanno compiuto scelte differenti circa lo strumento normativo di attuazione, che non è solo legislativo, con l'adozione da parte di talune Regioni, ad esempio, della legge comunitaria regionale⁽³¹⁾, ma anche regolamentare, ed in questo secondo caso la titolarità del potere è stata differentemente distribuita tra gli organi regionali esecutivi ed assembleari⁽³²⁾.

Allo stesso tempo, pur nella sostanziale conferma da parte dei diversi Statuti della forma di governo regionale sancita nel novellato Titolo V, non mancano atti di autonomia delle Regioni che hanno garantito, comunque, un potere di indirizzo ai Consigli regionali proprio in materia comunitaria⁽³³⁾. Viene così supportato quanto fissato dall'art. 8, comma 3, legge n. 11/2005, per il quale il Governo, dopo aver verificato lo stato di conformità dell'ordinamento interno agli atti comunitari richiamati al precedente comma 2, “ne trasmette le risultanze tempestivamente... alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome”, con esclusione dell'organo di cooperazione delle Giunte. Ad ogni modo, gli esecutivi delle Regioni non ne rimangono esclusi, in quanto tale informativa riguarda anche la Conferenza Stato-Regioni, ma, ciò nonostante, è chiara in questo caso la primazia dell'organo di cooperazione relativo ai Consigli.

(31) Il riferimento alla legge comunitaria regionale è proposto dallo statuto del Lazio, art. 11, comma 2, nonché dallo Statuto del Piemonte, art. 42, comma 1. Le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Calabria, al contrario, richiamano tale tipo di legge, attraverso gli ordinari atti legislativi regionali.

(32) Sul punto e, comunque, per una generale trattazione della materia comunitaria in riferimento ai nuovi Statuti regionali già deliberati, o in corso di approvazione, sia consentito rinviare a L. FERRARO, *L'Europa negli statuti regionali*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2007, in corso di pubblicazione.

(33) È il caso, ad esempio, dello statuto delle Marche, art. 21, comma 2, lett. k), e dello Statuto dell'Emilia-Romagna, art. 12, comma 1, lett. a).

Tuttavia, è nell'art. 5 della suddetta legge, teso a disciplinare la fase ascendente indiretta, che si evidenzia ancora più chiaramente la *ratio* del riferimento ad entrambe le Conferenze. Infatti, nel comma 1, si statuisce che i progetti degli atti comunitari sono trasmessi dal Governo “alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali e delle Province autonome”. Così come, nel successivo comma 3, è stabilito che le Regioni possono avanzare osservazioni, nelle materie di propria competenza, “per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano o (corsivo nostro) della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome”. In questo secondo caso la possibilità di proporre osservazioni non è affidata indistintamente ad entrambe le Conferenze – come conferma l'utilizzo della congiunzione nel testo legislativo – ma unicamente a quella Conferenza scelta dalle diverse Regioni in relazione, appunto, alla forma di governo di ciascuna, mentre, in modo opportuno, la fase informativa del precedente comma 1 è contemporaneamente rivolta ad entrambe, in quanto tanto i Consigli come le Giunte sono interessati dai progetti comunitari per le loro naturali funzioni, prescindendo dalla specifica scelta statutaria relativa ai profili organizzativi ⁽³⁴⁾.

(34) Per tali osservazioni cfr., anche, C. Odone, *La partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto comunitario*, in www.consiglio.Regione.toscana.it, 2006, p. 10 s., la quale segnala, altresì, le modalità con cui talune Regioni si stanno organizzando al loro interno al fine di inviare le proprie osservazioni. Il ruolo di filtro delle due Conferenze, “nonché l'estensione del dovere di informazione anche a vantaggio dei Consigli regionali” sono evidenziati da R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, cit., p. 434, il quale, tuttavia, conferma le riserve della dottrina su “un uso torrenziale” degli oneri di trasmissione. In una prospettiva generale, secondo G. CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge “La Pergola”*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3, 2005, p. 518, gli elementi di maggiore novità introdotti dalla legge n. 11/2005 sono relativi proprio alla fase ascendente, in quanto si vuole permettere alle Regioni “di conoscere e discutere il contenuto degli atti normativi comunitari nel momento in cui questi si trovano ancora allo stato di progetto”.

In tale contesto, allora, si comprende ulteriormente la portata dell'accordo, prima citato, del luglio 2005, tra ambedue le Conferenze, relativo alla necessità – manifestata dal sistema – di garantire una proficua collaborazione tra Giunte e Consigli, ai fini del migliore funzionamento della forma di governo territoriale e nel rispetto delle reciproche funzioni istituzionali. In questo modo, tale intesa contribuisce a definire i ruoli dei due organi di cooperazione orizzontale, evitando ogni rischiosa sovrapposizione in un modello già sufficientemente complesso.

Ad ogni modo – oltre alla configurazione delle due differenti sedi di collaborazione – va in particolare rilevato come le suddette possibilità di avanzare osservazioni da parte di entrambe le Conferenze stimolino la cooperazione orizzontale, perché obbligano necessariamente le Regioni a collaborare nell'evidenziare i diversi profili interni interessati dai processi di integrazione europea e, quindi, ad elaborare soluzioni dinanzi ad eventuali problemi che potrebbero sorgere dal *de jure condendo* comunitario. In questo senso, perciò, si segnala il valore della legge n. 11/2005 che in modo nuovo attiva le sedi istituzionali di cooperazione tra gli enti *sub-statali* ⁽³⁵⁾, agevolando, ancora di più, l'emancipazione della Conferenza delle Regioni da un rapporto servente con la Conferenza Stato-Regioni.

Ciò appare evidente da tutti i riferimenti della legge, prima illustrati, alle sedi di cooperazione orizzontale. Difatti, non vi è alcuna dipendenza nei riguardi del Governo nazionale, come ulteriormente conferma – si ribadisce – il comma 7, dell'art. 5, in cui si affida alla sola Conferenza delle Regioni il compito di definire i criteri per l'individuazione dei rappresentanti regionali che devono partecipare ai tavoli di coordinamento nazionale.

La Conferenza Stato-Regioni viene evocata, sul tema, soltanto dal comma 10, in quanto, prima delle riunioni del Consi-

(35) Cfr. R. BIFULCO, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, cit., p. 249, il quale ritiene che la legge n. 11/2005 abbia, "molto opportunamente", assegnato alla Conferenza delle Regioni nuove competenze. In questo modo tale Conferenza diviene la sede naturale affinché le Regioni, secondo quanto afferma L. CHIEFFI, *Il ruolo della Regione nella fase ascendente della decisione comunitaria*, cit., p. 67, possano elaborare "una propria strategia" in materia comunitaria.

glio europeo e del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, il Governo deve illustrare la propria posizione riguardo alle proposte ed alle materie di competenza regionale che sono inserite all'ordine del giorno. Al contrario, relativamente alle risultanze di tali riunioni, gli enti *sub*-statali vengono informati unicamente attraverso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni (comma 11).

Queste ultime disposizioni legislative – pur invocando l'intervento di un ulteriore organo, quale la Conferenza Stato-Regioni, che certamente accresce la complessità del modello configurato dalla legge n. 11/2005 – sembrano comunque manifestare un chiaro utilizzo, da parte del legislatore, delle due diverse sedi di cooperazione. Infatti, quella verticale viene richiamata per dare la possibilità al Governo di illustrare la propria posizione; mentre, quando tale necessità viene meno, esaurendosi ogni obiettivo legislativo nella dinamica territoriale, allora si ricorre alla Conferenza delle Regioni. In questo modo, si appalesa ancora una volta l'autonomia di tale ultima sede di cooperazione, quale organo distinto dalla Conferenza Stato-Regioni, evidenziandosi, per di più, una sua naturale primazia rispetto alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, in funzione del ruolo determinante delle Giunte nella fase ascendente.

Tale condizione di privilegio della Conferenza delle Regioni è confermata, altresì, dall'art. 2, legge n. 11/2005, che ha istituito il nuovo Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), con il compito “di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea” (comma 1). Alle riunioni del CIACE, nel caso in cui si trattino questioni di interesse regionale, può “chiedere di partecipare il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano o un Presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato” (comma 2).

Alla luce di quest'ultima disposizione legislativa, la partecipazione del Presidente della Conferenza delle Regioni sembra

legata ad una sua richiesta, peraltro non vincolante, così da non poter essere considerato un membro di diritto del CIACE con riguardo alle questioni di interesse regionale. Né, tanto meno, si procede ad alcuna specificazione – come egualmente accade nel regolamento governativo previsto dall'art. 2, comma 4⁽³⁶⁾ – sui poteri ed, in generale, sul ruolo esercitabile dal Presidente dell'organo di cooperazione orizzontale all'interno del CIACE⁽³⁷⁾.

Questo contesto di scarsa rappresentanza regionale nel CIACE, anche in ragione di una presenza non estesa ad altri esponenti *sub*-statali, rende ancora più necessaria una forte cooperazione orizzontale, in quanto, *rebus sic stantibus*, solo quest'ultima può creare le condizioni favorevoli ad un rafforzamento della posizione del Presidente della Conferenza nella sua interlocuzione con il potere centrale in quella sede.

Ciò appare tanto più vero alla luce di un contesto legislativo che sembrerebbe indebolire la Conferenza Stato-Regioni, almeno nella sua sessione comunitaria. Difatti, l'art. 2, comma 4, prevede la costituzione di un comitato tecnico permanente con compiti istruttori rispetto alle riunioni del CIACE e con la prevista partecipazione ai suoi lavori, oltre che dei Direttori generali o di alti funzionari, anche degli Assessori regionali competenti, “quando si trattano questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome”⁽³⁸⁾. Di conseguenza, nell'ipotesi in cui

(36) Con d.P.C.M. del 9 gennaio 2006 è stato approvato il regolamento per il funzionamento del CIACE, che, tuttavia, relativamente alla suddetta partecipazione del Presidente della Conferenza delle Regioni non introduce alcuna novità.

(37) Su tali profili cfr. M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, cit., p. 485 ss., che, non a caso, qualificano come “precaria” la presenza del Presidente della Conferenza delle Regioni nel CIACE, nonché C. Odone, *La partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto comunitario*, cit., p. 2 ss. Ad ogni modo, è stato il Presidente della Regione Piemonte (seduta 12 luglio 2006), in qualità di responsabile della Commissione affari comunitari, a procedere all'informativa nei riguardi della Conferenza sui risultati della prima riunione del CIACE.

(38) A fronte di una generica disposizione legislativa circa l'integrazione del comitato tecnico da parte degli assessori, si rileva l'art. 4, comma 2, del suo regolamento interno, approvato il 9 gennaio 2006, che, invece, garantisce con una formula più stringente le Regioni. Infatti, dispone che “... alle riunioni del comitato tecnico partecipa,

il CIACE, nelle sue decisioni finali, non dovesse allontanarsi da quanto già convenuto in sede tecnica, come di solito accade in casi analoghi, ciò potrebbe disincentivare le Regioni nel chiedere la convocazione della Conferenza Stato-Regioni per l'esame di un progetto di atto comunitario, in considerazione, altresì, del termine breve di 20 giorni, necessari a raggiungere l'intesa⁽³⁹⁾ (art. 5, comma 4). Invero, le Regioni potrebbero sentirsi già sufficientemente tutelate dalla sede tecnica, in quanto ivi garantite dalla loro presenza politica, senza avvertire la necessità di un ulteriore ricorso all'organo di cooperazione verticale; ciò, tuttavia, significherebbe disattendere il comma 3 dell'art. 2, secondo il quale "il CIACE svolge i propri compiti nel rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione e dalla legge... alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano". È evidente, per concludere, che, dinanzi ad un tale possibile scenario di depotenziamento della Conferenza Stato-Regioni in materia comunitaria, la Conferenza delle Regioni acquisirebbe ancora maggiore rilievo per la necessità di supportare la posizione del suo Presidente all'interno del CIACE.

anche in videoconferenza, un Assessore per ogni Regione e Provincia autonoma o un suo supplente, da esse designato, competente per le materie in trattazione". Per le riflessioni critiche sul comitato tecnico, cfr. M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, cit., p. 486 s.

(39) Cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 168, che qualifica tale tipo di intesa quale "debole", evidenziando le differenze con il d.lgs. n. 281/1997, in particolare il termine "che da 30 passa a 20 giorni, e il fatto che l'urgenza che abilita il Governo a prescindere non possa che essere «sopravvenuta»". Sulla brevità del termine di venti giorni, cfr., altresì, M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, cit., p. 502. Sull'attività del CIACE e sul suo numero di riunioni, al momento ancora esiguo, v. il sito www.politichecomunitarie.it/attivita

5. *L'aspirazione della Conferenza ad essere considerata quale sede definitiva della cooperazione orizzontale. Osservazioni conclusive*

Alla luce delle novità introdotte dalla legge n. 11/2005, appare chiara la nuova e maggiore autonomia di cui gode la Conferenza delle Regioni, sebbene essa non possa (e non debba) essere interpretata in termini assoluti, in quanto la Conferenza Stato-Regioni rimane comunque lo snodo principale dell'intero sistema delle Conferenze ⁽⁴⁰⁾. Ciò soprattutto in mancanza di una Camera federale – che, proprio in materia comunitaria, rimane l'organo principale in cui è possibile il confronto tra i diversi livelli territoriali di governo ⁽⁴¹⁾ – cosicché la Conferenza Stato-Regioni, quale sede più rilevante della cooperazione verticale, vede ancora maggiormente ampliati i propri poteri e, quindi, la propria funzione all'interno del modello delle Conferenze. Tuttavia, la stessa legge n. 11/2005 aiuta a rompere il carattere strumentale della Conferenza delle Regioni rispetto all'organo di cooperazione verticale, in modo tale da assegnare alla prima un respiro funzionale che vada ben al di là di un rapporto puramente servente nei riguardi della Conferenza Stato-Regioni ⁽⁴²⁾.

Tale spirito di cooperazione orizzontale, del resto, è ulteriormente confermato da forme nuove di collaborazione che stanno interessando taluni Presidenti delle Regioni. Infatti, da ultimo, nel rispetto dell'art. 1, comma 2, del regolamento inter-

(40) In questo senso cfr. M. CARTABIA, L. VIOLINI, *op. ult. cit.*, p. 499 s., le quali, pur riconoscendo che la legge n. 11/2005 assegna alla Conferenza delle Regioni “un ruolo di rilievo”, ritengono, tuttavia, la Conferenza Stato-Regioni quale “baricentro politico di tutto il sistema”.

(41) Tale profilo è bene evidenziato da R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 423 s., con particolare riferimento, naturalmente, alla fase ascendente, mentre G. IOVINELLA, *Il sistema delle conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia: note sui raccordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, cit., p. 546, sottolinea come le intese raggiunte, in uno Stato federale, tra i diversi livelli territoriali di governo all'interno degli “organismi alternativi” di raccordo siano essenziali alla determinazione della politica della Federazione, anche in materia comunitaria.

(42) In proposito v., anche, G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 199.

no della Conferenza delle Regioni, si è costituito il Coordinamento dei Presidenti delle Regioni centro-meridionali, al fine di favorire un più stretto rapporto tra questi territori, in particolare per concordare una strategia condivisa sulla politica mediterranea e su quella europea. Si auspica, in proposito, il raggiungimento di “una posizione comune con la Commissione europea per quanto riguarda le richieste del Mezzogiorno in tema di Trattato per la redistribuzione dei fondi strutturali 2006-2013”⁽⁴³⁾, ad ulteriore conferma di come la materia comunitaria sia effettivo volano dei rapporti cooperativi, soprattutto in considerazione della distinta estrazione politica che caratterizza i diversi Presidenti interessati.

Il suddetto coordinamento che riguarda solo alcune delle realtà regionali non è nuovo nell’esperienza cooperativa, tant’è vero che in passato era stato stipulato un Patto per il Nord – anche se in quest’ultimo caso, al contrario, sussisteva una omogeneità politica tra i Presidenti delle diverse Regioni coinvolte – per poter “ripartire quote di popolazioni tra le Regioni ed ottenere in tal modo la possibilità di accedere a fondi comunitari”⁽⁴⁴⁾.

Tali manifestazioni non devono essere pregiudizialmente valutate in modo negativo, anzi possono dimostrare un *animus* cooperativo che pervade ogni realtà territoriale, soprattutto in considerazione di quell’*input* ascensionale che caratterizza di solito la cooperazione nei processi di federalizzazione. Tuttavia, ciò è vero a condizione che queste ulteriori forme di coordinamento non siano funzionali ad incrinare il rapporto di unità

(43) Sul tema cfr. *La prima Conferenza dei Presidenti delle Regioni centro-meridionali (Pescara, 4 luglio 2005)*, in *Documenti della Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3, 2005, p. 467.

(44) Cfr. I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni – Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, p. 281, la quale richiama l’intesa di Genova del 9 giugno 2000, cioè il Patto per il Nord, in cui le Regioni Friuli, Liguria, Lombardia e Piemonte mostravano “di voler correre da sole verso il federalismo”, fuori dalle sedi cooperazione e, quindi, in contrasto con l’inerzia del Governo nazionale. Sul punto, cfr. ID., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 215 ss., nonché G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 182, che, rispetto ad esperienze analoghe, sottolinea “l’opera di composizione assicurata dalla Conferenza delle Regioni”.

a cui tende anche la cooperazione orizzontale⁽⁴⁵⁾, ma solo ad evidenziare differenti sensibilità che devono, comunque, ricomporsi all'interno della Conferenza delle Regioni, *a fortiori* esulando dalle logiche politico-partitiche. Insomma, "l'importante è che i momenti di protagonismo delle singole Regioni non alterino l'identificazione istituzionale in un più ampio «sistema-Regioni»"⁽⁴⁶⁾ e che, quindi, forme endogene di coordinamento non vengano utilizzate quale strumento di rottura del fronte regionale.

Dinanzi a questo diverso contesto di autonomia, allora, la Conferenza delle Regioni, come si è analizzato in precedenza, ha adottato per la prima volta un regolamento interno di disciplina dei propri lavori, a testimonianza di una nuova consapevolezza dei suoi stessi membri sull'avvenuto potenziamento di tale organo. Difatti, nel preambolo si riconosce "che il funzionamento della Conferenza – sino ad ora assicurato da determinazioni di volta in volta assunte dalla prassi – richiede ormai un quadro di regole volte a dare maggiore efficacia, certezza e funzionalità allo svolgimento dei lavori".

Tra le diverse articolazioni della Conferenza⁽⁴⁷⁾, in particolare, è il Presidente ad esercitare un ruolo di rilievo, tanto sotto il profilo interno, in ragione del suo potere di convocazione dell'Assemblea, con riunioni a cadenza mensile (art. 4, comma 1, art. 5, comma 4, lett. *a*), ma soprattutto per la sua funzione di rappresentare la Conferenza (art. 5, comma 4, lett. *b*), al punto da configurarlo "sulla scena politica come rappresentante di un nuovo soggetto istituzionale: il sistema regionale"⁽⁴⁸⁾.

(45) R. BIFULCO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, Giuffrè, 2006, p. 3358, sottolinea come, in generale, la leale collaborazione sia funzionale al principio di unità.

(46) Cfr. I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., p. 282.

(47) Le articolazioni della Conferenza sono costituite dall'Assemblea, dal Presidente, dal Vicepresidente, dall'Ufficio di Presidenza e dalle già citate Commissioni (art. 2).

(48) Cfr. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 240, nonché ID., *Contro la Camera delle Regioni*, cit., p. 286 s., la quale, relativamente alla cadenza delle riunioni dell'Assemblea, oltre ad altri profili rinvenibili nel regolamento, evidenzia "una volontà di consolidamento istituzionale dell'organo e quasi una mutazione della sua natura, sia pure *de facto* e per una sorta di auto-proclamazione, da associazione spontanea di natura privatistica ad organo pienamente

A conferma di ciò si ricorda come tale figura sia stata ulteriormente rafforzata da quanto prima illustrato circa la funzione che la legge n. 11/2005 assegna, appunto, al Presidente della Conferenza, quale unico rappresentante regionale all'interno del CIACE. Anzi, la precedenza cronologica dell'intervento legislativo rispetto all'adozione del regolamento da parte dell'organo di cooperazione orizzontale sembra avvalorare la tesi dell'aumentato rilievo della Conferenza ad opera proprio della legge n. 11/2005 – ed in generale della materia comunitaria – tanto che solo successivamente si è proceduto alla predisposizione del testo regolamentare interno, ad ulteriore riprova, peraltro, di uno sviluppo della cooperazione orizzontale quale risultato di una progressiva stratificazione di interventi tesi ad assegnare nuove funzioni e, quindi, una maggiore autonomia agli enti *sub-statali*.

A fronte di questa nuova valenza della Conferenza delle Regioni, non si è mancato di sottolineare la necessità di un suo ulteriore riconoscimento, non più limitato alla fonte regolamentare, bensì alla legge, quasi a sancire il suo nuovo ruolo anche attraverso la forza giuridica della disciplina ⁽⁴⁹⁾.

Si avanzano, tuttavia, talune perplessità relativamente all'opportunità di una maggiore formalizzazione della Conferenza delle Regioni. Infatti, l'esperienza comparata dimostra “il *carattere prevalentemente informale della cooperazione*”, che riguarda il momento istitutivo delle Conferenze, affidato ai soggetti interessati, nonché, addirittura, la medesima composizione degli organi di cooperazione ed anche lo svolgimento delle loro riunioni. In questi casi, la prassi degli Stati federali è aliena dal criterio della rigidità, che invece sarebbe sostenuta, ovviamente, dal ricorso alla fonte legislativa, capace di mortificare, così, profili importanti di autonomia ⁽⁵⁰⁾.

incardinato nella cornice istituzionale”. Per alcune valutazioni critiche sul ruolo del Presidente della Conferenza delle Regioni, cfr., altresì, G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 199 s.

(49) In questo senso cfr. G. CARPANI, *op. ult. cit.*, p. 199, per il quale “potrebbe essere coerente riconoscere (in legge) quel ruolo che la Conferenza delle Regioni si è acquistata sul campo”.

(50) Sui diversi profili richiamati è esplicito R. BIFULCO, *Il modello italiano delle*

La ragione che giustifica i caratteri dell'informalità risiede nella conseguente *elasticità* delle procedure, idonea a favorire il collegamento e l'unanimità degli accordi, di cui si è trattato in precedenza, tra i diversi soggetti territoriali ⁽⁵¹⁾. A tale proposito, seppure *a contrario*, è emblematica in Europa l'esperienza spagnola. Difatti, la Costituzione di quel Paese disciplina la cooperazione convenzionale di tipo orizzontale, tanto da stabilire che "gli statuti prevedono le ipotesi, i requisiti e i termini in cui le Comunità Autonome possono stipulare accordi tra loro per la gestione e per la prestazione di servizi di propria competenza, come pure il carattere e gli effetti della corrispondente comunicazione alle *Cortes* Generali. Nelle altre ipotesi gli accordi di cooperazione tra le Comunità Autonome necessitano della autorizzazione delle *Cortes* Generali" (art. 145, comma 2).

La prassi *autonomica* della Spagna indica, in proposito, come gli accordi raggiunti tra le diverse *Comunidades Autónomas* siano stati un numero esiguo, in quanto ostacolati dalla "eccessiva rigidità con la quale tanto la Costituzione come gli Statuti hanno previsto la collaborazione orizzontale" ⁽⁵²⁾. In questo caso, infatti, il sistema si è fortemente irrigidito, poiché, da un lato, si è optato per la previsione costituzionale della cooperazione orizzontale, quindi ricorrendo alla massima formalizzazione garantita da tale fonte, e, dall'altro, si è contemplata una disciplina, quale l'art. 145, comma 2, della Costituzione spagnola, che si presenta come estremamente complessa, anche in ragione

Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali, cit., p. 238 s., secondo il quale, "la formalizzazione legislativa – vale a dire la previsione con legge dell'istituzione delle Conferenze, delle loro strutture organizzative (segreterie), delle soluzioni procedimentali e funzionali – è per lo più sconosciuta" nella prospettiva comparata con i modelli federali.

(51) Il richiamo alla spontaneità ed all'elasticità nelle forme orizzontali di cooperazione è effettuato ancora da R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel Titolo V*, cit., p. 269, che poi collega lo sviluppo di questo tipo di cooperazione al principio della separazione delle competenze, in quanto ogni Stato membro di una Federazione è libero di disporre.

(52) Così si esprime E. ALBERTÍ ROVIRA, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, in *Documentación Administrativa*, n. 240, 1994, p. 110 ss., il quale manifesta anche le ragioni politiche alla base dello scarso ricorso da parte delle Comunità Autonome agli accordi interterritoriali. Nella medesima direzione, per la dottrina italiana, cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 257 ss.

del precedente comma 1, teso a sancire il divieto di federazione tra le entità *sub*-statali di quel Paese.

Non è questa la sede, ovviamente, per entrare nel merito delle scelte effettuate dal Costituente spagnolo, tuttavia appare chiaro come l'opzione in favore di una disciplina eccessivamente rigida dissuada le pratiche cooperative, che invece sono incentivate dall'informalità e, quindi, dall'assenza di rigidità nelle dinamiche interterritoriali ⁽⁵³⁾.

Per concludere ed alla luce di quanto brevemente illustrato nel presente lavoro, l'esperienza della Conferenza delle Regioni sembrerebbe confermare che – mentre in un ordinario processo di federalizzazione per aggregazione la solidarietà tra i territori *sub*-statali fonda il modello di cooperazione e, quindi, precede il rapporto di collaborazione di tipo verticale – al contrario, in un'evoluzione federale di tipo disgregativa, come in Italia, la cooperazione verticale ha favorito l'effettiva realizzazione del principio di autonomia nei riguardi delle Regioni, così che, solo successivamente, si sono potute realizzare forme di cooperazione orizzontale ⁽⁵⁴⁾. Di conseguenza, risultano simmetricamente invertite le “normali” dinamiche cooperative all'interno di uno Stato composto.

Tutto ciò giustifica il ritardo con cui si sono attivati in Italia i meccanismi collaborativi tra gli enti *sub*-statali e lo stato attuale della Conferenza delle Regioni, pur con le cautele prima espresse, sembra configurare, quantomeno, come iniziato un percorso cooperativo di tipo orizzontale, anche nella prospettiva dei rapporti collaborativi che si stanno sviluppando tra talune di esse all'interno dello stesso organo territoriale.

In questo contesto le dinamiche di integrazione europea rappresentano uno stimolo rilevante per il processo cooperativo, in quanto quest'ultimo è funzionale al recupero del ruolo delle

(53) È quanto rileva anche E. ALBERTÍ ROVIRA, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, cit., p. 129, che sottolinea come le Comunità Autonome abbiano fatto ricorso a pratiche informali e non previste di collaborazione territoriale.

(54) Sul punto e sull'evoluzione delle dinamiche cooperative in Italia, cfr. R. BIFULCO, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, cit., p. 241 s.

Regioni, non solo nella fase ascendente, ma anche in quella discendente, in quanto, ovviamente, la partecipazione regionale alla formazione del diritto comunitario ne agevolerà poi la sua applicazione nelle materie di competenza *sub*-statale.

In ragione di ciò, allora, nella prospettiva della cooperazione orizzontale – ed in particolare della nostra Conferenza delle Regioni – non c'è spazio per le logiche di omogeneità partitica agli indirizzi del Governo nazionale, nel caso in cui ciò produca una rottura del fronte territoriale, poiché la coesione tra gli enti *sub*-statali deve necessariamente fare premio su qualunque altra necessità. Nell'ipotesi contraria sarebbe compromessa quella omogeneità di posizioni, quale condizione indispensabile per divenire interlocutori di rilievo nei riguardi del potere centrale. In questo senso, sarà dunque interessante continuare a verificare la futura evoluzione dei rapporti all'interno della Conferenza delle Regioni, in specie il consenso, che si coagula intorno ai pareri, e gli sviluppi delle ulteriori forme di coordinamento a cui prima si è fatto cenno, nella consapevolezza che solo una loro evoluzione nella direzione della maggiore coesione territoriale potrà rappresentare il collante finale per considerare irrevocabilmente acquisita la costituzione nel nostro sistema di un organo di cooperazione orizzontale.