

Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze

di Stelio Mangiameli

Sommario

1. *Il principio di leale collaborazione tra diritto comparato e prassi.* – **2.** *Lo sviluppo del sistema delle Conferenze nell'ordinamento italiano.* – **3.** *Il ruolo delle Conferenze dal punto di vista istituzionale e funzionale: i governi versus i legislatori; la cd. «chiamata in sussidiarietà» e i suoi effetti.* – **4.** *Il principio cooperativo tra contrazione e razionalizzazione.* – **5.** *La collaborazione orizzontale come risposta alla chiamata in sussidiarietà.* – **6.** *Le nuove forme di coordinamento nella legge n. 131 del 2003: la collaborazione senza poteri sostitutivi.* – **7.** *Il d.d.l. sulla Conferenza e l'attuazione del Titolo V.*

1. Il principio di leale collaborazione tra diritto comparato e prassi

Prima di prendere in considerazione il Disegno di legge di delega che il governo ha varato nella riunione del 14 dicembre 2006, “per l’istituzione e la disciplina della Conferenza Stato – Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province autonome ed Enti locali” vorrei fare alcune precisazioni su quello che, in un ordinamento che articola la funzione legislativa e quella amministrativa fra più livelli territoriali, dovrebbe comportare l’applicazione del principio di collaborazione.

In tal senso, le questioni che si pongono: a che cosa serve la collaborazione, e fin dove deve spingersi il principio di collaborazione, ci impongono di fare ricorso, per un verso, al metodo comparativo e, per l’altro, ad un esame critico su quanto il nostro ordinamento regionale ha espresso sotto l’etichetta della leale collaborazione, sia nel corso del primo regionalismo e sia, soprattutto, nelle vicende che hanno caratterizzato l’applicazio-

ne del Titolo V revisionato; premettendo sin d'ora che un grosso ruolo ha svolto, non solo la prassi dei rapporti istituzionali tra il Governo e i diversi livelli territoriali, ma anche la giurisprudenza costituzionale, per quel particolare ruolo costitutivo che deve a questa riconoscersi.

Non c'è dubbio che l'esperienza italiana è tributaria, anche in relazione alla vicenda del principio cooperativo, di esperienze straniere ben conosciute.

In particolare, è noto che il "federalismo cooperativo" si è sviluppato, dopo la crisi del '29, negli Stati Uniti d'America con certe caratteristiche e finalità: l'intervento federale sulla legislazione del lavoro (sino a quel momento di competenza degli Stati membri) e l'intento di dare vita a misure anticicliche.

In una fase storica completamente diversa fa la sua apparizione in Germania, con la revisione costituzionale della fine degli anni '60 e l'istituzione di quelli che vanno sotto la locuzione di "compiti comuni" volti a determinare uno sviluppo del sistema industriale agricolo e della ricerca, di recente peraltro riconsiderati nell'ultima revisione costituzionale tedesca del 2006, nella quale si è avuta una attenuazione del principio di collaborazione e una considerazione più favorevole del principio competitivo, anche attraverso la determinazione di un più puntuale riparto delle competenze.

In entrambe queste due esperienze, pur con tutte le differenze che sono intercorse, dal punto di vista storico e da quello del dato positivo di ciascun ordinamento, il principio di collaborazione ha manifestato la sua capacità di concentrazione del potere in capo alla Federazione, allo Stato centrale, e a discapito dell'autonomia degli Stati membri e dei Länder. Ha manifestato la capacità di giustificare delle deroghe al riparto di competenze, non previste sul piano costituzionale, rintracciando il proprio fondamento essenzialmente nella capacità d'intervento finanziario da parte dell'autorità centrale a favore degli enti territoriali, sia Stati membri e Länder, ma anche comuni e province.

Questo intervento sussidiario di carattere finanziario è anzi alla base, potremmo dire, di tutte le motivazioni che hanno ispirato il principio di cooperazione.

Su questo aspetto bisognerebbe riflettere quando si parla dell'attuazione dell'art. 119 Cost., lì dove prevede, al comma 5, per lo Stato, queste potenzialità di intervento. Infatti, il nostro sistema costituzionale statuisce che lo Stato possa destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per ragioni analoghe a quelle che negli Stati Uniti hanno consentito la formazione dei *grants-in-aid* e, in Germania, lo svolgimento dei "compiti comuni", e cioè "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni".

In premessa, resta da fare, però, ancora una considerazione di carattere generale, e cioè che gli ordinamenti federali ai quali si fa solitamente riferimento, per comprendere l'evoluzione anche del nostro regionalismo, provengono da esperienze storiche consolidate e fondate sul cosiddetto federalismo per aggregazione, che ha avuto alla base, prima della formazione della federazione, l'esistenza di stati sovrani veri e propri, i quali danno vita, con il patto federale e con la costituzione federale che sancisce questo patto, allo Stato federale. In questa tradizione, si mantiene molto forte il ruolo politico degli stati nei confronti della federazione, attraverso meccanismi istituzionali complessi che incidono sul modo stesso in cui la singola macchina federale viene costruita, ma che conducono tutti al permanere della statualità nelle entità federate.

Di qui anche una diversa capacità di questi nella gestione delle procedure di raccordo, che fanno del principio cooperativo un elemento del generale equilibrio tra periferia e centro, insieme ad altri principi e ad una architettura costituzionale che valorizza il disegno federale.

Nel nostro sistema le Regioni rimangono delle entità derivate da una decisione di decentramento dello Stato ed è questo che ha permesso uno svolgimento univoco e a favore dello Stato del principio di leale collaborazione, precludendo persino quegli aspetti del principio medesimo che avrebbero consentito

di articolare un equilibrio regionale all'interno dell'ordinamento.

In sostanza, se non si accolgono anche alcune misure che servono a temperare il principio di cooperazione, con gli altri principi che sono propri di un sistema federale, la stessa collaborazione finisce con diventare – come di fatto è successo – un semplice mezzo di centralizzazione dei poteri in capo allo Stato.

In particolare, si intende fare riferimento a due aspetti: in primo luogo, al problema della seconda Camera, rispetto al quale l'Italia è ancora indietro, avendo annunciato nell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 un'ipotetica riforma futura del Titolo I della Parte Seconda della Costituzione, cioè del Parlamento, rispetto alla quale non è stata data una formulazione sia pur minimamente soddisfacente nel disegno di legge costituzionale AS-2544/d della passata legislatura.

In proposito, non vale sottolineare che negli ordinamenti di tradizione federale la tendenza al riequilibrio dello Stato centrale attraverso la seconda Camera (degli Stati membri o dei Länder, o delle Province, ecc.) appartenga al passato e sia di fatto attenuata nella dinamica delle federazioni contemporanee. Così facendo, infatti, si omette di considerare, in primo luogo, il peso della tradizione, che nel caso delle istituzioni svolge sempre un ruolo importante, per cui gli ordinamenti che si riconducono al federalismo per aggregazione conservano in vario modo l'autonomia politica degli Stati membri nei confronti della federazione, i quali risultano pur sempre capaci di condizionarne la condotta; inoltre, si trascura come ancora di recente siano state effettuate riforme profonde degli ordinamenti federali volte a rivitalizzare e a rinnovare la dialettica tra centro e periferia. A tal proposito, basti pensare all'originale riparto di competenza tedesco o alle nuove disposizioni in tema di responsabilità comunitaria scritte nella Grundgesetz per comprendere la forza dei Länder tedeschi. Infine, non si può trascurare che, per quanti sforzi si possano compiere, le regioni italiane non somiglieranno mai agli Stati membri degli stati federali, i quali sono dotati della legislazione civile, penale, processuale e del potere di

polizia; tutte queste materie, infatti, sono iscritte in modo rigoroso nel comma 2 dell'art. 117 Cost.

Il secondo aspetto da considerare è quello che attiene alla partecipazione delle regioni al procedimento legislativo e, in particolare, a quello di revisione costituzionale. In un sistema autenticamente federale gli stati membri partecipano a questa peculiare funzione, perché la Costituzione identifica il patto federale e la legislazione centrale comunque demanda agli stati membri la sua esecuzione, per cui non risulterebbe ammissibile una loro esclusione dalle decisioni che riguardano la Costituzione e la legislazione. Essi devono essere titolari di un vero e proprio potere in ordine alla revisione costituzionale e alla legislazione ordinaria.

Su altri aspetti si può transigere; non appare strettamente necessario l'esistenza di un doppio livello costituzionale, oppure un sistema di tutela dei diritti articolato con la concorrenza dei due piani, ecc.

Insomma, di altri elementi che caratterizzano la tradizione del federalismo si può fare a meno, ma almeno i due cui si è fatto riferimento dovrebbero essere presi seriamente in considerazione. Tanto più che potrebbero risolversi con un'unica decisione, perché creando la Camera rappresentativa delle autonomie territoriali si può risolvere anche la questione del procedimento legislativo e di revisione costituzionale, in quanto questa consentirebbe la partecipazione delle Regioni alla funzione legislativa nelle sue diverse varianti.

La riforma della seconda Camera, peraltro, potrebbe risolvere anche una questione collegata alla funzione legislativa e all'equilibrio del riparto delle competenze previsto dalla Costituzione: quella della composizione del giudice costituzionale, che è fondamentale, per dirimere o quanto meno per riequilibrare la tendenza alla centralizzazione espressa dalla giurisprudenza costituzionale.

Un quadro come quello abbozzato potrebbe rappresentare un disegno istituzionale che consentirebbe anche nel nostro sistema di dare un diverso equilibrio ai rapporti tra centro e periferia, in particolare con riferimento alla revisione costituzionale,

alla legislazione e al controllo di costituzionalità delle leggi.

A completamento di un siffatto modello, poi, in relazione al potere di governo e a quello amministrativo, il coordinamento tra i diversi livelli territoriali potrebbe compiersi in un modo completamente diverso rispetto al passato e il principio di leale collaborazione potrebbe svolgere un ruolo maggiore e più articolato rispetto a quello sin qui esercitato.

2. Lo sviluppo del sistema delle Conferenze nell'ordinamento italiano

Sulla base di queste premesse veniamo adesso a considerare il tema della Conferenza di raccordo tra lo Stato, le Regioni e le autonomie territoriali.

A tal riguardo, è agevole ricordare come il processo che ha condotto, prima, alla istituzione della Conferenza e, successivamente, alla sua attuale fisionomia, sia stato lungo e ambiguo.

L'obiettivo di creare una "Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali da istituire presso la Presidenza del Consiglio e che avesse nel Presidente del Consiglio, espressione del Governo collegialmente inteso, il proprio interlocutore" fu proposto per la prima volta a livello istituzionale, nel 1980, nelle conclusioni dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Lo stesso documento individuava in tale Conferenza "la sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle grandi linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento, alla grande distribuzione delle risorse, alla determinazione degli obiettivi generali della programmazione, alle decisioni riguardanti la Comunità europea".

Con il DPCM del 20 novembre 1980 fu istituita la Commissione di studio Bassanini (il cui compito specifico era di "delimitare un nuovo quadro di riferimento complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni, nel cui ambito individuare e formulare soluzioni propositive da tradurre in schema di disegno di legge, in

ordine ai vari aspetti di tali rapporti”) che elaborò un progetto di legge sulle funzioni della futura Conferenza, la quale avrebbe dovuto “promuovere la partecipazione delle Regioni e Province autonome alla elaborazione e attuazione dell’indirizzo politico generale del Governo”. Inoltre la Conferenza avrebbe dovuto sostituire le competenze svolte dalle due Commissioni interregionali (quella incardinata presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, istituita con la legge n. 48 del 1967 (art. 9); e quella composta dai Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e ordinario, preposta ad emettere pareri sui criteri di ripartizione dei fondi e dei contributi destinati alla Regione, prevista dalla legge n. 281 del 1970 (art. 13)). Tali Commissioni furono successivamente soppresse con il decreto legislativo delegato n. 418 del 1989 che le riordinò e trasferì le funzioni alla Conferenza istituita in via amministrativa nel 1983.

Il disegno di legge Spadolini del 1982, relativo all’ordinamento della Presidenza del Consiglio, si muoveva su una linea diversa e per certi versi opposta, anche a seguito della pubblicazione del Rapporto Aniasi sullo stato delle autonomie. Infatti, secondo tale disegno, la Conferenza non avrebbe più avuto il compito di sostituire le Commissioni interregionali nello svolgimento delle loro funzioni; ma avrebbe avuto solo le funzioni inerenti agli indirizzi generali riguardo le “funzioni statali di indirizzo e coordinamento nei rapporti tra Stato, Regioni, Province autonome ed enti infraregionali”.

A seguito di queste discordanti proposte si giunse ad istituire la Conferenza Stato-Regioni con DPCM del 12 ottobre 1983. La fonte di disciplina, atto amministrativo, ed i “compiti di informazione, di consultazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, Regioni e Province autonome” ne fecero (non senza delle perplessità rispetto alla violazione della riserva di legge in materia di organizzazione pubblica) una Conferenza di “tono minore” rispetto alle prime proposte.

Nel 1984 il d.d.l. sull’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri prevede un ampliamento dei compiti della

Conferenza, che divennero di “informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale”. Con la legge n. 400 del 1988, che all’art. 12 disciplinava i compiti, l’organizzazione e il funzionamento della Conferenza, si dette una copertura legislativa alla Conferenza. Contestualmente si delegava il Governo a riordinare le funzioni degli organismi misti Stato-Regioni. Con il decreto legislativo n. 418 del 1989 si è provveduto a sopprimere o modificare gli organismi misti esistenti, trasferendone le funzioni alla Conferenza.

In questo modo il modello cooperativo rappresentato dalla Conferenza si è rafforzato progressivamente, anche per effetto di una giurisprudenza costituzionale ad essa favorevole, che la configura come (v. sentenza n. 116 del 1994, cit., p. 991 s.) un organo della comunità nazionale (“Per quel che qui rileva, la Conferenza disciplinata dall’art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, lungi dall’essere un organo appartenente all’apparato statale o a quello delle regioni (e delle province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell’uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome), prevista dal predetto art. 12 al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l’uno e le altre. In quanto tale, la Conferenza è un’istituzione operante nell’ambito della comunità nazionale come strumento per l’attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni (e le province autonome)”).

Ma questa raffigurazione, sin dall’inizio, non corrispondeva alla realtà dell’ordinamento, non solo per la collocazione della Conferenza all’interno della Presidenza del Consiglio e per il particolare ruolo rivestito dal Governo nella gestione di questa, quanto e soprattutto per le prassi successive e, ancora in seguito, per via della codificazione di queste, avutasi con il Decreto legislativo n. 281 del 1997. Si aggiunga, infine, che ulteriori incongruenze sono derivate dalla successiva revisione del Titolo V, anche a causa della diversa forma di governo regionale introdotta, che ha separato, sul piano funzionale, i Consigli dai Presidenti delle Giunte che siedono in seno alla Conferenza.

L'assetto attuale, che si deve al D. Lgs. n. 281 del 1997, che dà attuazione all'art. 9 della legge n. 59 del 1997, si incentrerebbe ormai su un sistema di conferenze: tra lo Stato e le Regioni, tra lo Stato e le autonomie locali e, nella forma della conferenza unificata, tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali, e ha visto un ampliamento delle attribuzioni, ma pur sempre nella logica organizzativa di quello che è stato definito il regionalismo a costituzione invariata o federalismo amministrativo, che, però, consolida un assetto particolare delle funzioni, diverso da quello introdotto successivamente dalla revisione del Titolo V.

Sin dal primo momento, poi, la Conferenza era nata dall'insufficienza stessa della disciplina costituzionale sul versante dei raccordi tra il legislatore statale e quello regionale; la revisione costituzionale, delineando un diverso assetto delle funzioni legislative e amministrative, accentua questo vizio di origine, tanto più in quanto il meccanismo dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 non viene attuato, per cui continua a mancare nel nostro ordinamento un qualche meccanismo, sia pure minimo, di raccordo della funzione legislativa.

3. Il ruolo delle Conferenze dal punto di vista istituzionale e funzionale: i governi versus i legislatori; la cd. «chiamata in sussidiarietà» e i suoi effetti

Ora, è stato affermato che l'assetto delle Conferenze delineerebbe un sistema a tre punte. Nel senso che, da una parte, ci sarebbero il Governo e le autonomie territoriali e, dall'altra, la terza punta, il Parlamento. In realtà, la prassi ha dimostrato che il sistema non ha avuto mai la terza punta, il Parlamento, e, per certi aspetti, neppure la seconda, le autonomie territoriali. È stato, essenzialmente, un sistema incentrato sul Governo, che ha utilizzato il peso delle Regioni e delle autonomie territoriali espresso dalla Conferenza nei confronti del Parlamento per condizionarne l'attività legislativa, con una incidenza notevole sullo stesso procedimento legislativo.

Ma non è tutto. La Conferenza non ha comportato solo la riduzione del ruolo del Parlamento in relazione alla produzione legislativa, ma anche una scarsa valorizzazione delle autonomie territoriali. La prassi, infatti, ha evidenziato come il Governo non si sia sentito astretto dal vincolo conseguente ai pareri negativi e, soprattutto, a quelli positivi con modificazioni, espressi dalla Conferenza rispetto agli atti di iniziativa legislativa.

Una parte della responsabilità, in tal senso, va assegnata al metodo di lavoro seguito, che non è stato quello istituzionale, ma quello cosiddetto per consenso; altra parte va attribuita al tipo di composizione che caratterizza la stessa Conferenza, la quale è incentrata sul raccordo tra esecutivi. Questo carattere, peraltro, ha assunto un significato peculiare dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999, in base alla quale il rapporto con le Regioni si è personalizzato nelle figure dei Presidenti delle Giunte Regionali e non con le Regioni in quanto istituzioni.

I Consigli regionali, al pari del Parlamento, depositari della funzione legislativa, sono tagliati fuori da un siffatto sistema di coordinamento.

Questa situazione molto emblematica del principio cooperativo organizzato intorno alla Conferenza è stata aggravata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. È noto che, in assenza di un raccordo tra i legislativi, la Corte Costituzionale ha spinto molto sulla Conferenza. Questa opinione del giudice costituzionale è espressa, non tanto nella sentenza n. 303 del 2003, nella quale la Corte, per la prima volta, effettua la cd. “chiamata in sussidiarietà”, ma – in modo particolarmente esplicito – nella sentenza n. 6 del 2004, che ha riguardato il decreto legge cd. “sblocca centrali elettriche”, adottato dal governo dopo il *black-out* della rete italiana, in cui la Corte fa espreso riferimento alla mancata attuazione dell’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e afferma «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) – la legislazione statale di questo tipo [cioè

che assume in sussidiarietà materie legislative regionali] “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”».

È evidente che lo stesso istituto della chiamata in sussidiarietà ha un senso se le Regioni (nella loro qualità di legislatore) vengono chiamate a partecipare sul piano legislativo parlamentare, mentre ha un altro senso, completamente diverso, se le Regioni sono escluse completamente dalla funzione legislativa e devono accontentarsi di interloquire sul piano amministrativo, rispetto alla realizzazione dell'attività già predeterminata dalla legge Statale nell'ambito delle competenze regionali. Se la materia è regionale e la legislazione diventa esclusivamente statale, si determina una mancanza, dal punto di vista dei raccordi tra le funzioni (del medesimo genere), che inficia tutto lo svolgimento successivo del principio di leale collaborazione.

Un significato completamente diverso avrebbe, ovviamente, il principio cooperativo, nell'ipotesi in cui si desse alle regioni la possibilità di partecipare al piano legislativo, dal momento che la corrispondenza tra le funzioni statale e regionale consentirebbe di mitigare l'espropriazione della materia di competenza regionale.

Questo, peraltro, è, in una qualche misura, anche il punto di approdo della Corte Suprema americana, per quanto riguarda alcuni casi molto noti e dibattuti, che hanno segnato una svolta nel federalismo degli Stati Uniti di America. E lo stesso dicasi, in Germania, riguardo ai casi in cui il Bundesverfassungsgericht ha considerato la presenza del Bundesrat come un elemento di equilibrio, nell'ipotesi in cui veniva esercitata la competenza concorrente alla tedesca (che implica non un riparto della legislazione come in Italia, ma una perdita completa di competenza legislativa da parte dei Länder).

Nei sistemi federali sussiste un consolidato orientamento, di tipo culturale, a favore di questo tipo di scambio, tra la funzione legislativa locale e la partecipazione alla funzione legislativa

centrale, possibile anche per le ulteriori risorse di riequilibrio, tra federazione e stati membri, che questi ordinamenti hanno e che mancano nel nostro regionalismo.

Peraltro la giurisprudenza costituzionale, dopo avere ammesso la possibilità dell'espropriazione della potestà legislativa delle Regioni da parte dello Stato, afferma che, "per giudicare se una legge statale (...) sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina" medesima (Corte costituzionale n. 303 del 2003). Infatti, sempre secondo la Corte, "nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale" (Corte costituzionale n. 303 del 2003).

Con la conseguenza che, nel caso della chiamata in sussidiarietà, sono necessarie specifiche forme di partecipazione che realizzano "sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario delle funzioni", con la previsione anche di forme di intesa specifiche con le singole Regioni da considerare «come un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento» (Corte costituzionale, sentenza n. 6 del 2004).

Questo punto merita una particolare attenzione, in quanto, portato alle sue naturali conseguenze, il sistema cooperativo ideato dalla giurisprudenza costituzionale comporterebbe un paradosso. Ed invero, se l'intesa deve essere considerata in senso forte, se, cioè, il suo mancato raggiungimento comporterebbe l'impossibilità di progredire del procedimento amministrativo e di realizzare gli interessi unitari (nazionali) sottesi alla chiamata

in sussidiarietà, non avrebbe senso l'aver ammesso la possibilità di deroga al riparto costituzionale delle competenze. Non ha senso alterare le norme costituzionali, per poi subordinare la legge statale, frutto di questa alterazione, ad un vincolo così forte da parte delle Regioni, che rende la stessa modifica delle competenze praticamente inutile.

Se dovesse essere così inteso, si tratterebbe di un meccanismo profondamente paralizzante.

Ma così non è. Infatti, il giudice costituzionale, pur partendo dall'affermazione che in tale ipotesi la mancata intesa costituirebbe un «ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento» (Corte cost., sent. n. 6/2004), in una pronuncia alquanto singolare – quella sulla autorità portuale di Trieste (Corte cost., sent. n. 378 del 2005) – ha mitigato il senso di questa posizione, asserendo che “l'esigenza di leale cooperazione, insita nell'intesa, non esclude a priori la possibilità di meccanismi idonei a superare l'ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto del provvedimento da adottare”.

Né sembra che la tendenza alla deroga del riparto delle competenze legislative, a discapito delle Regioni, possa dirsi compensata dalla cd. apertura delle competenze statali, che la Corte va progressivamente imponendo con la sua giurisprudenza. Questa, infatti, non si è limitata semplicemente alla chiamata in sussidiarietà delle competenze regionali, ma ha inserito meccanismi concertativi anche nel caso delle cosiddette materie compenstrate, connesse all'esistenza di una sorta di “zona grigia”, dove le attribuzioni dei due enti sarebbero di difficile distinzione, e in quello delle materie cosiddette trasversali dello Stato (come la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente, ecc.).

Tutte le volte che vi è una compenetrazione tra le materie statali e le materie regionali, la Corte, anziché adoperare il criterio di prevalenza o fare ricorso al generale dovere, inerente all'agire amministrativo, di non perdere di vista «gli altri interessi (secondari) compresenti» nella fattispecie ed attribuiti alla cura (primaria) dell'altro soggetto, ha finito col dare la competenza prevalentemente allo Stato, e col compensare le Regioni

attraverso una partecipazione alle funzioni amministrative in sede di Conferenza.

Lo stesso dicasi per le materie trasversali, cioè quelle materie di competenza esclusiva dello Stato, che proprio per essere trasversali possono avere un'incidenza diretta anche sui campi materiali attribuiti alle Regioni. Infatti, in siffatti casi è evidente quale sia stato l'intento del legislatore di revisione costituzionale, e cioè quello di attribuire allo Stato dei titoli ad intervenire, che costituiscono la condizione per assicurare condizioni di garanzia uniformi in tutto il territorio statale (e per tutti i cittadini), a prescindere dalle diversità esistenti tra le Regioni.

Questa constatazione lascia emergere la contraddizione insita in quelle pronunce che hanno richiesto, quale condizione di legittimità della normativa di competenza statale, la previsione di moduli collaborativi, ed in particolare dell'intesa. Infatti, se tali materie costituiscono la condizione per il perseguimento di interessi unitari, risulta problematico affermare che esse siano condizionate nella loro applicazione da accordi ed intese da stipularsi ad opera di soggetti portatori di interessi diversi da quelli nazionali.

In siffatte ipotesi, peraltro, lo Stato esercita una competenza "propria" ed "esclusiva", sia pure di tipo particolare, che per sua natura si oppone ad un esercizio condiviso con livelli di governo diversi da quelli cui la Costituzione lo ha conferito; d'altra parte, l'"interferenza" che l'esercizio di titoli trasversali produce sui campi materiali rimessi alla legislazione regionale non sembra, di per sé sola, costituire la base per la rivendicazione, da parte delle Regioni che subiscono il condizionamento nell'esercizio della competenza, di un loro coinvolgimento nella fase di adozione dell'atto di attuazione o, addirittura, di un atto normativo secondario. Ciò, per quel che riguarda i regolamenti, non si giustifica in alcun modo, in relazione al disposto del comma 6 dell'articolo 117, che prevede invece una competenza esclusiva dei soggetti attributari della potestà regolamentare.

4. *Il principio cooperativo tra contrazione e razionalizzazione*

Sicuramente la collaborazione tra livelli di governo territoriale deve essere organizzata in modo da realizzare armonia ed evitare conflitti. Essa serve, infatti, a dirimere le situazioni più controverse dal punto di vista dell'esercizio delle competenze, che in un sistema articolato di autonomie territoriali, ovviamente, si danno di continuo, con problemi di connessione, implicazione, compenetrazione, sovrapposizione e strumentalità, e vale a realizzare un equilibrio concreto di poteri e funzioni tra periferia e centro.

Tuttavia, se si inseriscono i meccanismi di concertazione, come fa la Corte Costituzionale, in ogni controversia che riguarda il riparto di competenza, senza un criterio di discriminazione si indeboliscono di fatto tutti i decisori (statali, regionali e locali) e si giunge facilmente alla paralisi della decisione, come quando si finisce col richiedere forme di unanimità impossibile da realizzare; oppure si finisce col costruire un procedimento defaticante, che porta ad una decisione in tempi non congrui.

Un modello di collaborazione siffatto finisce col dar vita a delle incongruenze vistose e sarebbe comunque contrario ai principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Ciò spiega come mai nel nostro ordinamento sia già emersa l'esigenza di una semplificazione della collaborazione. A più riprese, infatti, si parla ormai, per una serie di procedimenti, di trovare un modo per semplificare le procedure di concertazione, perché sono procedure che allungano i tempi della decisione istituzionale, con grave nocumento dell'interesse pubblico, e, per di più, in determinate situazioni addirittura possono portare ad una paralisi e ad una "non decisione".

Questo fenomeno della necessità di definire in termini precisi (e ridurre) la sfera della collaborazione non è un fenomeno esclusivamente italiano. Ed infatti, è ampiamente conosciuto in tutti gli ordinamenti federali.

Nel sistema americano già negli anni '70 la sfera della collaborazione ha avuto un forte ripensamento e, pur intervenendo la

federazione soprattutto nel settore dell'economia e del mercato, molti dei poteri inerenti a questi ambiti sono stati restituiti agli Stati membri. Si suole dire che in America si è realizzata una restituzione di sovranità agli Stati membri con la teoria della riscoperta dei diritti di questi, con il ritrarsi della federazione dall'esercizio delle competenze che prima aveva conquistato, con una riduzione della *preemption* della legge federale e con una silente *commerce clause*.

Tra l'altro, questo mostra come il principio cooperativo sia solo uno dei principi della dinamica degli ordinamenti federali, che concorre insieme agli altri (come quello del riparto delle competenze) a delineare storicamente la fisionomia concreta dell'idea federale. Così come l'espansione del principio di collaborazione è stato il frutto del *New deal* e di una certa realtà legata al superamento della crisi economica del 1929; il suo ritrarsi e l'inserimento nell'ordinamento di elementi propri del federalismo competitivo è stato il frutto di una realtà politica, economica e sociale profondamente mutata, caratterizzata dall'apertura dei mercati e dall'internazionalizzazione dell'economia.

Le stesse considerazioni valgono anche in relazione alla recente riforma federale tedesca del 2006, dove non si è privilegiato più l'intreccio dei rapporti tra Bund e Länder, ma al contrario, si è andati alla ricerca di un diverso e maggior equilibrio, modificando il piano delle competenze legislative a favore dei Länder, riducendo l'area dei cd. compiti comuni e mitigando l'interferenza della federazione sull'esecuzione delle leggi federali, senza trascurare, poi, le modifiche introdotte alla Finanzverfassung, che ha determinato una partecipazione dei Länder alla (cor)responsabilità federale nell'esercizio delle competenze di carattere finanziario.

Un aspetto, questo, che dovrebbe essere preso attentamente in considerazione in Italia e che potrebbe apportare un notevole beneficio al nostro sistema, con la situazione del debito pubblico che lo caratterizza.

Anche nell'ordinamento italiano la collaborazione (*rectius*: i meccanismi di concertazione) sembra(no) arrivata(i) ad un li-

vello di espansione tale da richiedere un ragionevole ripensamento, nel senso dell'opportuna perimetrazione e definizione della stessa, al fine di realizzare una maggiore efficienza sul piano decisionale; il rischio che altrimenti si corre è quello della totale paralisi amministrativa.

In tal senso, innanzi tutto, bisognerebbe articolare il principio di cooperazione con un principio di definizione delle competenze, che – nell'incertezza del quadro istituzionale delineato dalla revisione del Titolo V – vada oltre la chiamata in sussidiarietà, elaborata dalla Corte costituzionale, e sia in grado di fornire una soluzione per il problema della sovrapposizione decisionale (tutti i livelli di governo decidono su tutte le questioni di esecuzione, o di proposta legislativa, o di legislazione delegata), e ciò prima ancora di decidere se, nel nostro ordinamento, il nodo del coordinamento si possa risolvere con la seconda Camera, o con la bicameralina, o con la riforma della stessa Conferenza.

5. La collaborazione orizzontale come risposta alla chiamata in sussidiarietà

C'è un altro profilo da mettere in evidenza, anch'esso caratteristico degli ordinamenti federali, quasi del tutto negletto sia nella prassi regionale, sia nelle riflessioni sin qui prodotte sul principio cooperativo. Un profilo che la revisione del Titolo V ha mostrato, invece, di considerare come un aspetto precipuo della gestione delle competenze da parte delle Regioni. Si intende fare riferimento all'art. 117, comma 8, Cost., che dispone "La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni".

Si tratta della cosiddetta collaborazione orizzontale.

La collaborazione orizzontale è quella che si svolge tra gli enti del medesimo livello, ovvero quella che, nel nostro ordinamento, dovrebbe svolgersi tra le Regioni, in modo – dice la disposizione costituzionale – da rendere migliore l'esercizio

delle proprie funzioni. Il significato di questa disposizione si inserisce a pieno titolo nella dinamica che sta caratterizzando il riparto delle competenze alla luce della giurisprudenza costituzionale, e in particolare la cd. chiamata in sussidiarietà.

Per vedere in che modo, prendiamo ancora una volta in considerazione la comparazione con gli ordinamenti federali.

La collaborazione orizzontale è molto forte ed estesa nel sistema americano e ha impedito alla Federazione, sia pure attraverso le materie connesse allo sviluppo dell'economia e al controllo del mercato, di assumere le competenze per determinati ambiti di legislazione statale. Per esempio, gli Stati membri hanno difeso la prerogativa statale del codice di commercio, attraverso una continua cooperazione orizzontale, atta a uniformare le legislazioni statali, impedendo così alla legge federale di poter invadere il campo coperto dai codici di commercio.

Anche nel sistema tedesco la cooperazione orizzontale si è rivelata estremamente importante, ma solo per determinate materie. In particolare, in tale ordinamento la questione ha avuto un rilievo per il coordinamento tra i Länder nella materia scolastica, che questi considerano di loro esclusiva competenza.

Nel sistema austriaco, che è diverso sia da quello americano, che da quello tedesco, il modello di forte coordinamento orizzontale ha svolto un ruolo importante, in quanto ha permesso alla Conferenza dei presidenti dei Länder di negoziare con successo con il Bund lo scambio di competenze, in modo da non alterare il peso politico dei Länder e il loro ruolo nella dinamica generale dell'ordinamento federale.

Nel nostro sistema, la collaborazione tra le Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni era molto debole nel passato, e lo è ancora oggi.

Eppure, questa si pone, come mostra anche l'esperienza comparativa degli ordinamenti federali, come un valido strumento per trattenere le competenze di propria spettanza, rispetto alla forza attrattiva della legislazione statale. Infatti, può dirsi come la collaborazione orizzontale possa rappresentare la logica opposta alla chiamata in sussidiarietà dello Stato: lì dove questa implicherebbe una sostituzione, per adeguatezza, della

legge statale a quella regionale, la collaborazione orizzontale potrebbe realizzare quel coordinamento che rende adeguata la legge regionale e non più necessaria l'azione sussidiaria della legge statale.

Ciò spiegherebbe anche il senso della disposizione contenuta nell'art. 117, comma 8, Cost., e del concetto stesso di "migliore esercizio" delle proprie funzioni, nonché della logica della costituzione di "organi comuni" che agiscono anche in un ambito sovraregionale, tale da non rendere più necessario che la funzione venga assunta dallo Stato per assicurarne l'esercizio unitario, in quanto quest'ultimo sarebbe già garantito dalle Regioni attraverso la collaborazione orizzontale.

Da questo punto di vista, il legislatore di revisione costituzionale del 2001 ha operato con un minimo di lungimiranza, aprendo – sul piano costituzionale – la possibilità della cooperazione orizzontale, ma sul piano concreto le Regioni non ne hanno ancora approfittato.

Le Regioni, infatti, non hanno ancora dimostrato, soprattutto per materie complesse e ampie, di saper approfittare delle possibilità loro attribuite dal Titolo V revisionato, che concretizzerebbero la capacità di evitare la sottrazione di competenza, realizzata dalla chiamata in sussidiarietà, per cui, sino a questo momento, tale modo di agire dello Stato, supportato dalla giurisprudenza costituzionale, ha avuto la meglio sulla collaborazione orizzontale.

6. Le nuove forme di coordinamento nella legge n. 131 del 2003: la collaborazione senza poteri sostitutivi

Dopo la riforma del Titolo V il coordinamento delle funzioni ha assunto, rispetto al disposto costituzionale, una carica derogatoria maggiore, rispetto al precedente assente delle competenze, e ciò, quanto meno, per ragioni di tipo quantitativo. Infatti, i meccanismi di collaborazione presenti nell'ordinamento hanno avuto come chiave di lettura la supremazia dello Stato e sono risultati assai penalizzanti per l'autonomia regionale.

Di qui, in sede di attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, il tentativo di introdurre un modo di procedere alquanto diverso. Infatti, il legislatore statale di attuazione, con la legge n. 131 del 2003, ha particolarmente avvertito questa condizione limitativa insita nei modelli di coordinamento e – con l'evidente intento di assecondare i principi deducibili dal Titolo V – ha incrementato il potere di negoziazione delle Regioni, prevedendo tre distinte fattispecie di intesa diverse da quelle previste dall'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e alle quali non si applicherebbero le disposizioni che consentono di superare la mancata intesa con la deliberazione in seno al Consiglio dei Ministri (art. 3, commi 3 e 4). In particolare, queste intese atterrebbero: a) a “favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni”; b) al “raggiungimento di posizioni unitarie”; c) al “conseguimento di obiettivi comuni”.

Nonostante la disciplina di attuazione abbia il pregio di prevedere intese per le quali non si può procedere attraverso l'esercizio di poteri sostitutivi, è stato significativamente sottolineato come, nel caso dell'armonizzazione delle rispettive legislazioni, si tratterebbe “di un tema delicato che impegnerebbe il livello governativo per una attività (...) che viene svolta a livello legislativo; e quindi con un primo iato tra i diversi livelli, esecutivo e legislativo”.

A prescindere da questo aspetto, certamente non secondario, che involge anche questioni attinenti al funzionamento delle forme di governo, nella prassi il bisogno di armonizzazione è stato ridotto alla previsione di numerose deleghe legislative che, nel rimettere la normazione al decreto legislativo del Governo, hanno previsto l'acquisizione dell'intesa in Conferenza, finendo così nuovamente per rimettere in moto l'art. 3 e il relativo potere sostitutivo del Governo, che la disposizione del 2003 espressamente escluderebbe per l'armonizzazione delle rispettive legislazioni.

Ne è risultata disattesa la previsione della legge n. 131, il cui senso era quello di introdurre una forma di cooperazione paritaria. Infatti, la disposizione che esclude l'esercizio dei poteri sostitutivi intenderebbe fare assumere alla Conferenza non il ruolo

lo istituzionale che la rende sede procedimentale (peraltro in modo improprio rispetto alla struttura della fonte e al parere delle Commissioni parlamentari), bensì luogo tipico della collaborazione, considerata come ricerca di soluzioni consensuali nascenti dalla mediazione politica, che successivamente possono essere anche formalizzate in atti normativi nell'ambito delle rispettive competenze da parte dello Stato e delle Regioni.

La stessa Corte costituzionale, nella sua pronuncia sul riordino degli "Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico", ha avuto modo di approssimarsi a questa impostazione della collaborazione, staccandosi da una visione strettamente istituzionale della stessa. Infatti, muovendo dalla premessa che "un atto di intesa non (può) produrre una vera e propria fonte normativa", ha poi concluso che "l'intesa di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 288 del 2003 rappresenta semplicemente una modalità di determinazione, condivisa fra Stato e Regioni ed uniforme sull'intero territorio nazionale, di quali debbano essere le caratteristiche comuni di questa categoria residuale di istituti, ovviamente nel rispetto di quanto determinato a livello delle fonti primarie statali. Ciò non esclude che in ambiti ulteriori ciascuna Regione possa esercitare il proprio potere legislativo anche in questo particolare settore" (Corte costituzionale, sentenza n. 270 del 2005).

In relazione, poi, alle altre due ipotesi di intesa previste dall'art. 8, comma 6, della legge n. 131, la prassi sembra non avere distinto tra "posizioni unitarie" e "obiettivi comuni"; ed invece, bisognerebbe distinguere le due fattispecie a seconda che la volontà dello Stato e delle Regioni si fondi in un'unica condotta, oppure dia vita a comportamenti distinti, frutto dell'esercizio delle rispettive competenze. Nel primo caso si avrebbe una ipotesi di interdipendenza dell'azione dello Stato con quella delle Regioni, mentre nel secondo solo una possibilità di collegamento, ma in entrambe le fattispecie la disposizione legislativa sembrerebbe imporre processi di attuazione distinti per lo Stato e le Regioni, in quanto tali verificabili e trasparenti, dal momento che, pur mettendo in discussione l'esercizio delle rispettive competenze costituzionali, non si pa-

leserebbe l'intento di modificarne l'assetto e, in proposito, appare significativa l'intesa sul "Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013, intervenuta in Conferenza unificata il 3 febbraio 2005 (Rep. Atti n. 820).

Queste ipotesi di intesa, ove dovesse prevalere una interpretazione paritaria del principio cooperativo, sembrano destinate ad aumentare, in quanto risponderebbero meglio – anche per l'esclusione dei poteri sostitutivi – all'istanza del coordinamento delle azioni di tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica, ma risultano strumenti alquanto fragili, in quanto – a causa della composizione stessa della Conferenza – non sono in grado di assicurare un pieno coordinamento sul piano legislativo. Come nel caso dell'accordo recante il protocollo operativo per il prelievo in deroga, approvato mediante intesa in Conferenza Stato-Regioni del 29 aprile 2004 (Rep. Atti n. 1969), il quale ha dato luogo a leggi regionali conformi ai principi della legislazione statale e difformi dagli atti di coordinamento.

7. Il d.d.l. sulla Conferenza e l'attuazione del Titolo V

In definitiva, può dirsi che la disciplina legislativa delle Conferenze è oggi sicuramente inadeguata rispetto al sistema del Titolo V revisionato, il quale si appone al mantenimento delle forme del principio di leale collaborazione formatesi nel corso dell'esperienza del primo regionalismo e codificate nel d.lgs. n. 281 del 1997.

In particolare, dopo la revisione del Titolo V si è reso evidente come le Conferenze, e i relativi procedimenti, abbiano comportato una istituzionalizzazione del principio cooperativo, sino a farlo diventare pienamente concorrente con i principi del nuovo riparto delle competenze legislative e amministrative, peraltro senza la formazione degli standards di esercizio delle competenze che servirebbero a costruire rapporti certi e definiti e, perciò, in grado di superare l'attuale conflittualità tra lo Stato e le Regioni.

A ciò si aggiunga che proprio la crescita della quantità degli

adempimenti, imposti alla luce del nuovo riparto delle competenze, ha causato lo svuotamento di quel poco di capacità politica che le Conferenze avrebbero mantenuto e ha determinato la crisi del loro funzionamento e della loro organizzazione.

Di qui, dopo il fallimento della riforma della riforma, proposta dalla precedente maggioranza, che prevedeva un complicato, quanto problematico, circuito di cooperazione affidato al "Senato federale", l'intendimento dell'attuale Governo di rivedere sul piano legislativo il sistema delle Conferenze.

Il disegno di legge del Governo, il cui esito è ampiamente incerto, appare, però, tutt'altro che risolutivo e più che una proposta di attuazione del Titolo V, appare come un piano di riscrittura di una parte della riforma costituzionale, attraverso una ulteriore e diversa collocazione della Conferenza. Infatti, il d.d.l., mentre non risolve i problemi che sorgono dalle necessità del coordinamento, dopo la revisione costituzionale e il cambiamento del riparto delle competenze legislative, regolamentari e amministrative, presenta non pochi elementi di discontinuità con il quadro costituzionale dell'intero Titolo V.

In particolare, si deve notare che anche la "nuova" Conferenza confermerebbe il carattere di un organo statale (e non della Repubblica), ed anzi di un organo della Presidenza del Consiglio. Ciò comporterebbe, peraltro, che l'assetto delle relazioni interne alla Conferenza, delineato dal d.d.l., risulterebbe funzionale, ancora una volta, più alla soluzione delle questioni della forma di governo (cioè alle relazioni tra Parlamento e Governo), che non a quella dei problemi della forma di Stato.

A conferma si consideri che, mentre il principio di collaborazione richiede essenzialmente un organo di negoziazione, dove la decisione istituzionale nei rapporti Stato autonomie territoriali sia raggiunta attraverso la ricerca di una reciproca "rinuncia-accostamento" alle posizioni di partenza, invece la Conferenza, alla luce dei principi e criteri direttivi del d.d.l., sarebbe da qualificare come un organo in cui, tendenzialmente, le autonomie territoriali sono semplicemente consultate. Questo varrebbe non solo per i "pareri", atti di giudizio di natura consultiva, ma anche per le "intese", se per tutte queste vale il principio

che devono essere a maggioranza e non all'unanimità e se, ove non si raggiunga neppure la maggioranza, si possa ricorrere alla procedura di superamento della mancata concertazione attraverso la deliberazione del Consiglio dei Ministri (comma 4, lett. q). La previsione della maggioranza per l'intesa, infatti, tende ad indebolire il ruolo delle Regioni e delle autonomie locali.

Non è poi certamente una razionalizzazione della vigente disciplina dell'intesa e del potere decisionale del Consiglio dei Ministri, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, la previsione della possibilità che "il Presidente della Conferenza (cioè: il presidente del Consiglio dei Ministri) possa, in caso di mancanza di unanimità, sentito il Ministro interessato, nonché il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, e il Portavoce degli enti locali (sic!), promuovere una votazione a maggioranza, in luogo della immediata rimessione dell'affare al Consiglio dei Ministri, e salva comunque la rimessione al Consiglio dei Ministri quando l'intesa non venga raggiunta nemmeno a maggioranza".

Non si comprende, peraltro, in che modo interpretare l'ultima frase della lettera ("ricognizione e individuazione di ulteriori casi tassativi in cui per l'intesa è comunque necessaria l'unanimità o una maggioranza qualificata in Conferenza"), in quanto potrebbe essere solo una previsione di ulteriore intesa, alle quali si dovrebbe comunque applicare il farraginoso meccanismo indicato per trasformare il procedimento all'unanimità in procedimento a maggioranza; oppure la previsione di casi per i quali detta trasformazione non pare possibile.

In questa logica, infine, sono da sottolineare alcune scelte compiute dal d.d.l., con la previsione dei criteri direttivi di cui al comma 4, lett. s e u. Infatti, depone negativamente per il Governo, per un verso, che voglia trasferire in sede di Conferenza attribuzioni che creano – a discrezione – un limite anche per il Parlamento in campi a questo riservati, come la definizione dei principi fondamentali, la disciplina delle materie trasversali e le modalità di esercizio della potestà regolamentare (lett. s); dall'altro, che voglia, giungere a formulare delle "intese che possano avere ad oggetto, ai fini di semplificazione e uniformi-

tà, discipline regionali di dettaglio” (lett. s); oppure che, attraverso la tecnica del parere facoltativo e la richiesta di discussione degli schemi di atti normativi regionali (lett. u), possa ricondurre in sede di Conferenza anche le prerogative dei Consigli regionali, che non partecipano in alcun modo alla Conferenza, né sono in condizione di influenzare efficacemente, per via della struttura assunta dalla forma di governo regionale, i rappresentanti della Regione in seno alla Conferenza.

Qui il d.d.l. è chiaramente fuori dal quadro costituzionale delineato con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Con riferimento, infatti, a tutte le questioni inerenti alla legislazione (statale e regionale), il Titolo V sembra scrivere con chiarezza un principio di partecipazione degli Enti Locali e delle Regioni ai livelli di Governo superiori che, di volta in volta, adottano le decisioni che li riguardano: in tal senso depongono l’articolo 11, da una parte, e l’art. 123, ultimo comma, dall’altra, con la previsione che impone agli statuti di prevedere i Consigli delle Autonomie Locali (CAL).

Le disposizioni degli Statuti sui Consigli delle Autonomie Locali offrono un riscontro estremamente interessante. La Costituzione si limitava a parlare di una sede di consultazione, ma gli Statuti hanno trasformato i Consigli delle Autonomie Locali, tutti (con l’eccezione dello Statuto pugliese), in una sede di concertazione, prevedendo la maggioranza qualificata per superare il voto contrario del Consiglio delle Autonomie Locali (fa eccezione lo Statuto della Toscana, che prevede solo l’obbligo della motivazione).

C’è anche un’altra differenza tra la bicameralina ed il Consiglio delle Autonomie Locali, che rafforza il ruolo del principio di collaborazione a livello regionale. Infatti, mentre nel caso della bicameralina – anche per la struttura della Commissione parlamentare – si sarebbe in presenza di una rappresentanza mista Parlamentari-Rappresentanti delle Regioni e degli Enti Locali; nei Consigli delle Autonomie Locali siederebbero solo ed esclusivamente la rappresentanza degli Enti Locali nell’ambito della Regione.

Se questo è il principio cui si sarebbe ispirato il legislatore di

revisione costituzionale, sembra chiaro che il d.d.l. sulle Conferenze vuole attribuire a questa una funzione di cui, per disposto costituzionale, sono titolari altre sedi istituzionali.

In conclusione, di un meccanismo di coordinamento tra esecutivi si avverte comunque la necessità, anche laddove vengano adottate le deliberazioni parlamentari di revisione dei regolamenti in attuazione dell'articolo 11. La riforma della Conferenza, pertanto, appare una necessità dopo la riforma del Titolo V, per adeguarne la struttura e l'organizzazione alle innovazioni che la revisione costituzionale ha introdotto; ma a patto che ci si rispetti il ruolo tipico di queste sedi di coordinamento, e cioè di luoghi in cui è possibile la conclusione di veri e propri atti convenzionali, accordi politici, che sono successivamente tradotti in atti adottati secondo la rispettiva competenza, limitati a quelle procedure che hanno veramente un carattere generale, come la discussione del DPEF, o agli atti inerenti alle politiche, agli obiettivi comuni, alle posizioni unitarie, ecc.

A chiusura di queste brevi considerazioni, perciò, può dirsi che la vicenda degli organi di cooperazione, nel nostro ordinamento, resta pericolosamente ancora aperta.