

La funzione di raccordo della
Conferenza Stato-Regioni: ipotesi
ricostruttive in prospettiva del
perfezionamento del procedimento
di revisione costituzionale

di Francesca Polacchini
Dottore di ricerca in Diritto costituzionale
Università di Bologna



La funzione di raccordo della Conferenza Stato-Regioni: ipotesi ricostruttive in prospettiva del perfezionamento del procedimento di revisione costituzionale*

di Francesca Polacchini

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale
Università di Bologna

Sommario. 1. Considerazioni introduttive: gli istituti e gli organi di raccordo nell’impianto costituzionale originario. 2. L’emersione del principio di leale collaborazione quale principio cardine delle dinamiche del pluralismo istituzionale. 3. I raccordi “per organi”. 4. La Conferenza Stato-Regioni nel contesto del regionalismo cooperativo. 5. Il processo di evoluzione normativa del Sistema delle Conferenze e delle sue funzioni. 6. Il ruolo della prassi nella disciplina dell’organizzazione e delle funzioni delle Conferenze. 7. La Conferenza Stato-Regioni come sede privilegiata di raccordo politico e amministrativo tra centro e periferia. 8. Il Senato come nuova sede di raccordo tra Stato e articolazioni territoriali. 9. Il ruolo della Conferenza Stato-Regioni nella prospettiva del perfezionamento del procedimento di revisione costituzionale. 10. Osservazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive: gli istituti e gli organi di raccordo nell’impianto costituzionale originario

Il tema dei raccordi tra Stato e Regioni si inserisce in un modello di rapporti intersoggettivi di tipo “cooperativo”¹, che storicamente comincia ad affermarsi successivamente alla teorizzazione della sua alternativa concettuale, il regionalismo “garantista”. Quest’ultimo predica la rigida separazione delle competenze tra Stato e Regione, il primo invece poggia sull’integrazione delle competenze e sulla definizione di strumenti idonei a garantire, in spirito di leale collaborazione, una compartecipazione fra Stato e Regioni nell’esercizio delle rispettive funzioni.

* Il contributo fa parte del focus di *federalismi* sulla Riforma costituzionale, ed è pubblicato previa approvazione di un Comitato di valutazione, come da regole contenute nella presentazione del focus.

¹ T. MARTINES, C. SALAZAR, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012, p. 107 ss.

L'impianto costituzionale originario organizzava i rapporti tra Stato e Regioni sulla base di un modello di tipo "euclideo"², definendo nettamente le attribuzioni statali e quelle regionali in modo da non lasciare spazi di sovrapposizione tra le competenze dei due enti. Nei limitati casi in cui si riscontravano effettive sovrapposizioni di competenze, i rapporti reciproci tra Stato, Regioni ed enti locali risultavano improntati ad una logica di sovraordinazione gerarchica del livello territoriale di governo di più ampie dimensioni. In aggiunta, la Costituzione contemplava istituti di chiusura volti a garantire la prevalenza degli interessi e delle istanze unitarie, primo fra tutti l'interesse nazionale quale limite delle attribuzioni regionali³. Uno dei limiti dell'originaria architettura costituzionale era quindi l'aver costruito i rapporti tra Stato e regioni su una logica di netta separazione delle competenze e di sostanziale supremazia dello Stato, al quale era consentito di intervenire trasversalmente nelle materie regionali a tutela dell'interesse nazionale, senza prevedere strumenti di raccordo e di mediazione che coinvolgessero le regioni nei processi decisionali dello Stato⁴.

La problematicità dell'assetto dei raccordi tra Stato e autonomie territoriali affonda quindi le sue radici nell'originario impianto costituzionale, caratterizzato dall'assenza di un sistema organico e coerente di sedi e procedure cooperative tali da garantire alle regioni l'opportunità di un confronto istituzionale a carattere permanente con lo Stato.

L'unico organo previsto per la costruzione di un rapporto in qualche modo di tipo collaborativo tra Stato e regioni era la Commissione bicamerale per le questioni regionali di cui all'art. 126 Cost. – poi istituita dall'art. 52 della legge n. 62/1953 (c.d. "legge Scelba") – che doveva essere consultata nel caso, decisamente circoscritto, dello scioglimento anticipato dei Consigli regionali. Tale organo non ha potuto ergersi a punto di riferimento istituzionale dei territori⁵, non essendone espressione. A questo proposito, l'art. 11 della l. cost. 3/2001 aveva previsto la facoltà delle Camere, previa modifica dei rispettivi regolamenti, di integrare la Commissione bicamerale con rappresentanti delle regioni e degli enti locali. Tuttavia tale disposizione è rimasta priva di attuazione.

Per il resto, la Costituzione del 1948 si limitava a prevedere meccanismi di partecipazione delle regioni all'esercizio di alcune funzioni statali, che sono risultati nell'esperienza concreta del tutto ininfluenti sul piano

² R. BIN, *Legge regionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, 1994, p. 174.

³ M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, p. 948.

⁴ G. MASCIOCCHI, *Diritto regionale e degli enti locali*, Torino 2012, p. 202; A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 7-8/1990, p. 2467.

⁵ I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, in *Le Regioni*, n. 5/2000, p. 859.

della loro incidenza sulle decisioni finali⁶. I referenti normativi del modello di regionalismo cooperativo si articolano in diverse previsioni costituzionali. Si fa riferimento alle disposizioni relative al coordinamento delle funzioni tra Stato e regioni (artt. 118, 119, 123), all'elezione dei delegati regionali chiamati ad integrare il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, comma 2), all'iniziativa legislativa delle regioni (art. 121, comma 1), alla consultazione in materia di modificazioni alle circoscrizioni territoriali regionali (art. 132) e provinciali (art. 133) e alla richiesta di referendum abrogativo (art. 75) e costituzionale (art. 138).

2. L'emersione del principio di leale collaborazione quale principio cardine delle dinamiche del pluralismo istituzionale

Il principio di leale collaborazione ha acquisito rilievo costituzionale espresso solo con la riforma del 2001, che ha introdotto nell'art. 120 Cost. il richiamo alla leale collaborazione con riferimento all'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo.

Nell'architettura costituzionale originaria, l'assenza di istituti di raccordo intersoggettivo aveva tuttavia condotto la Corte costituzionale a sviluppare già molti anni prima percorsi interpretativi orientati alla ricerca di soluzioni in grado di istituire un rapporto di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni. Già prima della costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione, nell'orizzonte teorico della giurisprudenza costituzionale era dunque ben presente la necessità di estrapolare dal contesto costituzionale un principio collaborativo che le consentisse di risolvere i sempre più frequenti contrasti di competenze attraverso un equilibrato bilanciamento degli interessi e delle istanze unitarie e autonomistiche di cui erano rispettivamente portatori lo Stato e le regioni.

Pur non essendo possibile, per esigenze di economia del lavoro, esaminare i molteplici profili nei quali si articola la portata normativa del principio e i suoi plurimi ambiti di applicazione, si ritiene di dover dar conto di almeno due questioni: la portata, settoriale o generale, del principio e le tappe più significative del processo della sua progressiva emersione nell'ambito della giurisprudenza costituzionale. Tale, seppur breve, ricognizione si impone in considerazione del valore della leale collaborazione come principio che regge il complessivo assetto dei meccanismi di raccordo tra le diverse articolazioni della Repubblica e, per tale ragione, come direttiva che assume indubbia rilevanza nello studio del sistema delle Conferenze. In questa sede, la leale collaborazione viene dunque in rilievo in ragione del suo stretto collegamento con il sistema

⁶ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2012, p. 293.

delle Conferenze. Come chiarito dalla Corte costituzionale, “una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse”⁷. A causa dell’assenza di altri significativi meccanismi di partecipazione dei vari livelli di governo alle funzioni statali, il sistema delle Conferenze ha finito con il costituire la dimensione privilegiata nella quale ha trovato espressione il principio di leale collaborazione.

Con riferimento al primo profilo indicato, una delle questioni problematiche che si sono poste all’attenzione della dottrina attiene alla praticabilità o meno di operazioni ermeneutiche in grado di emancipare la portata del principio di leale collaborazione dal testo dell’art. 120 Cost. per considerarlo un principio generale. L’inserimento della leale collaborazione nel solo contesto di tale disposizione ha, infatti, condotto parte della dottrina a proporre un’applicazione del principio limitata al solo esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo⁸. Si osserva come, nonostante la revisione costituzionale del 2001, permanga una lacuna nel sistema costituzionale, rappresentata dal mancato inserimento in Costituzione di una disposizione che faccia assurgere la collaborazione a principio istituzionale in grado di orientare in senso complessivo i rapporti tra lo Stato e le regioni⁹. In senso conforme, si ritiene che le singole disposizioni costituzionali contenenti strumenti astrattamente riconducibili al principio cooperativo siano insufficienti per connotare il sistema costituzionale dei rapporti tra livelli territoriali in senso complessivamente cooperativo¹⁰.

Di contro, però, tanto la dottrina maggioritaria¹¹ quanto la Corte costituzionale¹² rinviengono nell’art. 5 Cost. il fondamento costituzionale del principio e ne postulano conseguentemente l’applicazione generalizzata a tutte le ipotesi di sovrapposizione e incrocio di competenze proprie delle diverse articolazioni territoriali di governo.

Con riferimento, invece, all’evoluzione giurisprudenziale in tema di leale collaborazione, pur non essendo possibile, per esigenze di economia del lavoro, dare conto del lungo e complesso *iter* evolutivo percorso dal

⁷ Corte cost., sent. 1 febbraio 2006, n. 31.

⁸ S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, p. 52; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, p. 210; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 865.

⁹ G. ROLLA, *L’organizzazione territoriale della Repubblica. L’ordinamento regionale e locale*, Milano, 2014, p. 88.

¹⁰ S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 52.

¹¹ A. GRATTEI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 443; R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, p. 11; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, p. 2007.

¹² Corte cost., sent. 1 febbraio 2006, n. 31.

principio, si impone, tuttavia, almeno una breve ricognizione di alcuni tra i più significativi nodi teorici nei quali si è articolata la progressiva affermazione del principio collaborativo nell'ambito della giurisprudenza costituzionale.

Come accade per tutti i principi, si rivela operazione particolarmente ardua identificare la data di nascita del principio di leale collaborazione. Alcuni Autori¹³ rinvennero un primo tentativo della giurisprudenza costituzionale di superare i formalismi insiti nella rigida separazione di competenze tra Stato e regioni a statuto speciale (le uniche allora operanti) nella sentenza 49/1958: *“D'altra parte, poiché le norme statutarie hanno ripartito le funzioni fra lo Stato e la Regione sarda in modo che gli usi delle acque marittime sono riservati alla disciplina dello Stato - che è l'unico soggetto del demanio marittimo - mentre gli interessi della pesca sono stati affidati alla competenza esclusiva della Regione, è ovvia l'esigenza d'una stretta collaborazione fra lo Stato, che regola le acque lagunari, e la Regione sarda, che regola l'attività della pesca. Ma questa collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa. In questi campi la legislazione dello Stato, che tenga conto opportunamente della competenza della Regione e della sua legislazione - del resto le leggi dello Stato si applicano nelle materie attribuite alla competenza della Regione sarda quando non sia diversamente disposto con leggi regionali - può facilmente superare le difficoltà che derivano dal fatto che due enti diversi esercitano funzioni diverse sullo stesso bene”*. Tale pronuncia contiene il primo richiamo alla collaborazione tra lo Stato e le regioni e si pone quale embrionale enunciazione tanto del modello cooperativo di rapporto fra Stato e regioni quanto del principio di leale collaborazione¹⁴.

Un diverso orientamento dottrinale¹⁵ individua il fondamento giurisprudenziale della leale collaborazione nella sentenza 175/1976: *“Ma l'esercizio dei poteri urbanistici, che, alla stregua delle premesse sopra esposte, devono considerarsi trasferiti alle Regioni, incontra, per altro verso ed in forza delle medesime premesse, un limite nei diversi poteri riservati allo Stato per la tutela degli interessi pubblici cui i parchi nazionali sono istituzionalmente preordinati. Competenza regionale e competenza statale devono pertanto coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto contemperamento delle finalità rispettive”*.

Una diversa opzione ricostruttiva fissa convenzionalmente il momento della compiuta formulazione del principio di leale collaborazione in un *obiter dictum* con cui la Corte costituzionale conclude la sentenza

¹³ M. ROMANIELLO, “Federalizing process” all'italiana. Istituzionalizzazione del principio della leale collaborazione, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, II, Milano, 2012, p. 430; S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 42; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., p. 423.

¹⁴ A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., p. 424.

¹⁵ M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1321.

219/1984¹⁶: la Corte, ponendo in relazione la leale collaborazione con il riparto di competenze, esprime l'auspicio che *“nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali”*¹⁷. Nella sentenza in esame la Corte costituzionale enuncia il principio di leale collaborazione in termini tanto dettagliati come mai aveva fatto in precedenza¹⁸. Sebbene il richiamo a forme di collaborazione tra enti territoriali fosse contenuto anche in pronunce precedenti, si osserva che è tale decisione ad inaugurare il ricorso al principio di leale collaborazione in chiave sistematica, estendendo la sua applicazione a tutte le ipotesi di sussistenza di interessi connessi: *“vale la considerazione che, pur nell'ambito di una stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovraregionali, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica (...) Ma lo stabilire in quali forme le due specie di interessi debbano venir considerate e reciprocamente armonizzate compete in larga misura alla legge statale ordinaria; cui spetta, in particolar modo, decidere in che limiti ed a quali effetti l'intreccio riscontrabile fra gli interessi nazionali e regionali richieda che vengano introdotti congegni di cooperazione tra le Regioni e lo Stato, anziché separare con nettezza gli oggetti dell'una e dell'altra competenza. L'art. 117 va per questa parte interpretato in collegamento con l'art. 127, ultimo comma, della Costituzione: là dove si dispone che le questioni "di merito per contrasto di interessi" sono risolte dalle Camere e non da questa Corte. Diversamente, il disegno costituzionale delle autonomie regionali non conserverebbe la necessaria elasticità e non potrebbe venire costantemente adeguato - nell'ambito delle stesse materie elencate dall'art. 117 - alle mutevoli esigenze delle popolazioni locali e della collettività nazionale”*.

L'abbandono del modulo della separazione in favore di forme di cooperazione è successivamente individuabile nella sentenza 151/1986: *“il rapporto fra competenze statali e competenze regionali non può essere valutato alla stregua di moduli di netta separazione, le cui disfunzioni si tratti di prevenire o di comporre mediante rigidi correttivi procedurali. Il detto rapporto va invece ricostruito alla luce del principio cooperativo, cui si adegua appunto lo strumento della concorrenza di poteri ordinata nel modo suindicato”*.

Un ulteriore snodo giuridico fondamentale è rappresentato dalla ricerca di un fondamento costituzionale alla leale collaborazione. In diverse pronunce degli anni '80 la Corte ha riconosciuto copertura costituzionale alla

¹⁶ R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Rassegna dell'Avvocatura di Stato*, n. 2/2008, p. 34; S. BARTOLE, *La Corte costituzionale e la ricerca di un temperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, p. 587; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e Società*, 1988, p. 370.

¹⁷ R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, cit., p. 34.

¹⁸ A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, cit., p. 430.

leale collaborazione, sebbene limitata ad alcuni ambiti settoriali. Si fa riferimento, in particolare, agli artt. 9¹⁹ e 32²⁰ della Carta, richiamati con riguardo alle materie della «tutela dell'ambiente» e della «tutela della salute», rispetto alle quali la Corte ha ravvisato l'effettiva coesistenza e compresenza di inestricabili interessi unitari e autonomistici e la conseguente possibilità di un concorso di competenze statali e regionali²¹. La Corte ha maturato l'idea di dare al principio una copertura costituzionale generalizzata nella sentenza 177/1988: *“Infine, l'esercizio del controllo sostitutivo nei rapporti tra Stato e regioni (o province autonome) dev'esser assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti e, specialmente, al principio della "leale cooperazione", che viene in particolare evidenza in ogni ipotesi, come la presente, nelle quali non sia (eccezionalmente) applicabile l'opposto principio della separazione delle sfere di attribuzione”*. Tale fondamento, pur a seguito di alcune isolate pronunce di segno contrario²², è stato ravvisato nell'art. 5 Cost.: il richiamo a tale disposizione costituzionale ha condotto la Corte a configurare il principio collaborativo quale strumento di governo del rapporto dialettico tra unità e autonomia sotteso a tale disposizione, a sua volta connesso al riparto delle competenze delineato dalla Carta fondamentale.

Solo con la sentenza 550/1990 si ha l'enunciazione del principio costituzionale della leale collaborazione, alla quale è seguita, come passaggio successivo, la sua assunzione quale norma parametro. In tal senso risulta paradigmatica la sentenza 242/1997: *“In realtà, con la censura in esame, la ricorrente lamenta la violazione di quel principio di leale cooperazione che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, deve governare i rapporti fra lo Stato e le regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (cfr. sentenza n. 341 del 1996). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, "riconosce e promuove le autonomie locali", alle cui esigenze "adegua i principi e i metodi della sua legislazione" (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate”*.

Chiarita l'esigenza di individuare nella leale cooperazione un principio da applicare in via sistematica in tutte le ipotesi di emersione di interessi connessi, la giurisprudenza ha provveduto ad individuare gli strumenti che

¹⁹ Corte cost., sent. 1 aprile 1985, n. 94.

²⁰ Corte cost., sent. 31 dicembre 1986, n. 294.

²¹ M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, p. 951.

²² Corte cost., sent. 25 febbraio 1988, n. 214; sent. 26 marzo 1990, n. 139.

costituiscono manifestazione concreta del principio. Il rispetto della leale collaborazione esige infatti che il legislatore statale predisponga adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni²³. Non riscontrandosi l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio, sarà rimessa alla discrezionalità del legislatore statale “*la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale*”²⁴. Tali strumenti, a seconda dell'intensità con cui si manifesta l'esigenza di stabilire una cooperazione tra i diversi enti, vanno dal mero scambio di informazioni, alla consultazione, al parere, all'intesa c.d. debole, sino a giungere all'intesa c.d. forte.

3. I raccordi “per organi”

Oltre alla Commissione bicamerale per le questioni regionali, l'esigenza di prevedere forme permanenti di raccordo tra Stato e regioni si tradusse nella creazione, tramite puntuali interventi del legislatore, di forme di raccordo di tipo settoriale. Invero, il sistema delle Conferenze ha come proprio antecedente storico la creazione in via legislativa di organi misti Stato-Regioni, a loro volta preceduti dalla sperimentazione di modalità di raccordo di tipo procedimentale, c.d. raccordo per atti. Anche a causa del ritardo con cui sono state istituite le regioni a statuto ordinario, il ricorso agli istituti della cooperazione tra Stato e regioni è stato graduale e progressivo. Inizialmente, per risolvere le molteplici interferenze competenziali, il legislatore nazionale ha prediletto strumenti procedimentali come l'intesa. A partire dall'avvio delle regioni a statuto ordinario si sono sviluppate anche soluzioni di tipo organico, volte ad introdurre forme di collegamento tra organi dello Stato ed enti decentrati, tradottesi nella creazione di organismi misti Stato-Regioni²⁵. Nonostante qualche isolato precedente (la c.d. Commissione consultiva interregionale, istituita con l. 48/1967, e la c.d. Commissione interregionale, istituita con l. 281/1970), è a partire dalla prima legislatura regionale che si assiste alla istituzione di organismi a composizione mista, tra i quali si segnalano il Consiglio nazionale della sanità, il Consiglio nazionale del turismo, il Comitato per l'edilizia residenziale pubblica. Si trattava di forme di collaborazione che, nella sostanziale assenza di un quadro costituzionale di riferimento, risultavano dettate da congiunturali esigenze settoriali dello Stato piuttosto che da una logica ispiratrice unitaria²⁶. Attraverso questi organi, le regioni hanno cominciato a partecipare ai procedimenti amministrativi statali, specialmente

²³ Corte cost., sent. 22 luglio 2010, n. 278; sent. 27 marzo 2009, n. 88; sent. 8 giugno 2005, n. 219.

²⁴ Corte cost., sent. 8 giugno 2005, n. 219.

²⁵ R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, p. 243.

²⁶ S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, p. 50.



a quelli di c.d. programmazione di natura economica e finanziaria. La polverizzazione e la frammentazione delle modalità di formazione dell'indirizzo politico generate da questa tipologia di moduli di raccordo indusse il legislatore a ricercare un nuovo complessivo quadro di riferimento entro il quale potessero svilupparsi i rapporti tra Stato e regioni. L'istituzione della Conferenza Stato-Regioni ha rappresentato l'esito finale di una serie di preliminari attività di studio volte a far confluire le istanze di partecipazione regionale in un unico organismo a carattere permanente. Il riferimento è alla relazione Giannini sul decentramento attuato dalla legge 382/1975 e all'indagine conoscitiva sui rapporti tra Stato, regioni ed enti locali promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel febbraio del 1980, a seguito della quale venne istituita, con d.p.c.m. del 20 novembre 1980, la Commissione di studio Bassanini²⁷. Dalle proposte elaborate in queste sedi è nato il disegno di riforma presentato alla Camera nel maggio del 1982 dal I Governo Spadolini che, sebbene respinto dal Parlamento, ha ispirato il d.p.c.m. 12 ottobre 1983 col quale è stata istituita in via amministrativa la Conferenza Stato-Regioni. A partire da tale prima regolamentazione, la Conferenza è stata oggetto di una serie di interventi normativi che hanno realizzato un costante miglioramento sia quantitativo che qualitativo delle sue attribuzioni, del suo funzionamento e della sua struttura.

4. La Conferenza Stato-Regioni nel contesto del regionalismo cooperativo

Nel corso della sua lenta e graduale attuazione, il modello di Stato regionale garantista si è progressivamente evoluto in senso più spiccatamente cooperativo. Soprattutto a seguito della istituzione delle regioni ordinarie, si è assistito alla crescente attenzione della dottrina e della giurisprudenza costituzionale verso la costruzione di modelli e procedimenti condivisi ed al progressivo passaggio da una concezione duale delle attribuzioni di Stato e regioni a quello che è stato definito come modello di “regionalismo cooperativo”, in antitesi a modelli fondati su una rigida separazione delle attribuzioni. Questi ultimi, infatti, non solo si erano rivelati inadatti a realizzare un contemperamento tra le istanze unitarie e quelle autonomistiche, ma avevano anche reso manifeste le potenzialità conflittuali insite nel sistema, una volta che le regioni avevano cominciato ad esercitare le proprie competenze. Così, a sopperire a quel limite di fondo dell'impianto costituzionale originario in tema di raccordi Stato – autonomie territoriali, nel corso degli anni si sono sviluppati molteplici strumenti, procedure e sedi volte, in linea generale, a realizzare soluzioni coordinate alle questioni quotidianamente poste dai casi di interferenze ed interconnessioni delle attribuzioni costituzionali spettanti

²⁷ E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, 2008, p. 206.

ai diversi livelli di governo in base alla statica ripartizione per materie²⁸. E' in tale contesto che viene istituito un sistema di raccordo permanente tra Stato e articolazioni territoriali fondato sul dialogo tra esecutivi. Tale coordinamento avviene attraverso il cosiddetto “Sistema delle Conferenze”, che rappresenta la sede istituzionale privilegiata di raccordo tra lo Stato, le regioni e gli enti locali ed è costituito dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (d’ora in poi “Conferenza Stato-Regioni”) (d.p.c.m. 12 ottobre 1983), dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali (d.p.c.m. 2 luglio 1996) e dalla Conferenza unificata (d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281), che si configura ed opera come una sintesi delle altre due per le materie e i compiti di interesse comune allo Stato, alle regioni ed agli enti locali. A queste tre sedi si aggiunge un organo di raccordo orizzontale, la Conferenza delle regioni, operante dal 1981 come luogo di incontro e confronto dei soli esponenti regionali per la previa discussione ed elaborazione di strategie comuni da presentare successivamente al Governo. Essendo il lavoro orientato alla disamina dei raccordi tra Stato e regioni, la riflessione sarà circoscritta alla Conferenza Stato-Regioni.

Istituita in via amministrativa come sede di incontro tra gli esecutivi e di concertazione tecnica delle politiche nazionali inerenti tematiche di interesse locale (d.p.c.m. 12 ottobre 1983), la Conferenza ha trovato una prima disciplina legislativa soltanto con la legge 23 agosto 1988, n. 400 e si è dotata di una propria organizzazione stabile nell’ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, collocandosi al vertice dell’amministrazione dello Stato e nella più importante sede di determinazione dell’indirizzo politico.

5. Il processo di evoluzione normativa del Sistema delle Conferenze e delle sue funzioni.

Il sistema delle Conferenze non ha avuto un’evoluzione unitaria e ancora oggi risente di un andamento non uniforme²⁹. La successione degli atti normativi di disciplina delle Conferenze e il mutamento della loro qualità (da semplici d.p.c.m. ad atti legislativi) segnano il progressivo passaggio da una fase iniziale, nel corso della quale a tali sedi si riconosceva un mero ruolo consultivo e prevalentemente in ordine a decisioni di natura amministrativa, ad una fase più evoluta, nella quale esse vengono intese come luoghi di previo confronto e accordo su decisioni di natura non solo normativa, ma più in generale politica (basti pensare alla “sessione

²⁸ A. PAGLIARI, *I raccordi Stato – autonomie territoriali nella prospettiva della riforma del bicameralismo perfetto*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, p. 9.

²⁹ R. CARPINO, *Il sistema delle Conferenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano, 2012, p. 529.

europa”, che consente lo svolgimento di un dibattito sulle politiche che il Governo è intenzionato a promuovere e sostenere in sede europea)³⁰.

L’evoluzione normativa consente quindi di registrare sia un progressivo aumento delle competenze sia una trasformazione dell’attività della Conferenza. Il d.p.c.m. istitutivo della Conferenza Stato-Regioni le attribuiva solo compiti di “informazione, di consultazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, regioni e province autonome” (art. 1). In questa prima fase, la Conferenza era quindi titolare di funzioni prevalentemente consultive che si collocavano al di fuori del formale circuito decisionale.

Qualche anno dopo, la l. 400/1988 compie una duplice operazione. Da un lato, provvede a formalizzare l’attività di informazione, consultazione e raccordo della Conferenza Stato-Regioni (art. 12, commi 1 e 5), dall’altro, a conferire al Governo una delega avente ad oggetto il riordino e l’eventuale soppressione degli altri organismi a composizione mista Stato-Regioni previsti sia da leggi sia da provvedimenti amministrativi e il trasferimento alla Conferenza delle attribuzioni di tali organismi (art. 12, comma 7). Con riferimento al primo profilo, l’art. 12, comma 5 indica le ipotesi di consultazione della Conferenza³¹. In conformità a tale disposizione generale, si sono rivelati sempre più numerosi i provvedimenti legislativi settoriali che prevedono come obbligatoria la funzione consultiva della Conferenza. Sono infatti sempre più frequenti i casi in cui si prevede che il Governo, prima di adottare atti normativi sublegislativi, debba sentire il parere delle Conferenze. A proposito della delega al Governo, ad essa è stata data attuazione con il d.lgs. 418/1989, il quale è intervenuto su tre piani, individuando gli organismi misti soggetti al riordino, le attribuzioni da trasferire alla Conferenza e gli organismi misti da sopprimere.

Nel 1996 viene istituita in via amministrativa la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (d.p.c.m. del 2 luglio del 1996) quale sede di raccordo con il Governo per promuovere e tutelare gli interessi delle autonomie locali in un luogo istituzionale separato da quello esponenziale degli interessi regionali.

³⁰ P. CARETTI, *Gli «accordi» tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle conferenze»?*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, p. 1169.

³¹ “La Conferenza viene consultata:

- a) sulle linee generali dell’attività normativa che interessa direttamente le regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio, salve le ulteriori attribuzioni previste in base al comma 7 del presente articolo;
- b) sui criteri generali relativi all’esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali;
- c) sugli altri argomenti per i quali il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga opportuno acquisire il parere della Conferenza”.



L'ulteriore significativo tassello normativo del processo di articolazione del Sistema delle Conferenze è rappresentato dal d.lgs. 281/1997, attuativo della delega contenuta nell'art. 9 della legge 59/1997. Tale decreto ha operato su un duplice versante: da un lato, ha provveduto a ridefinire la struttura organizzativa e le competenze della Conferenza Stato-Regioni, dall'altro, ha unito la Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali per le materie ed i compiti di interesse comune.

I compiti della Conferenza Stato-Regioni sono definiti nell'art. 2³², che contiene un'elencazione aperta, come si evince in particolare dalla lett. g) del comma 1. Le attribuzioni indicate nell'art. 2 sono funzionali a garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale.

L'attività consultiva obbligatoria è prevista nell'art. 2, comma 3, che contempla il parere obbligatorio sugli schemi di disegni di legge e di d.lgs. o di regolamento del Governo nelle materie di competenza regionale (salva l'ipotesi in cui ricorrano i motivi di urgenza di cui al comma 5) e nell'art. 5, comma 1, lett. b (come modificato dalla l. 234/2012), che prevede il parere obbligatorio sullo schema dei disegni di legge recanti la legge europea e la legge di delegazione europea. Con riferimento ai pareri sui regolamenti del Governo, la disposizione in esame non risulta più in linea con il nuovo dettato costituzionale che, come è noto, affida alle regioni la potestà regolamentare in tutte le materie che non rientrino nella potestà legislativa esclusiva statale.

³² “Al fine di garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale, la Conferenza Stato-regioni:

- a) promuove e sancisce intese, ai sensi dell'articolo 3;
- b) promuove e sancisce accordi di cui all'articolo 4;
- c) nel rispetto delle competenze del Comitato interministeriale per la programmazione economica, promuove il coordinamento della programmazione statale e regionale ed il raccordo di quest'ultima con l'attività degli enti o soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse aventi rilevanza nell'ambito territoriale delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano;
- d) acquisisce le designazioni dei rappresentanti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nei casi previsti dalla legge;
- e) assicura lo scambio di dati ed informazioni tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano secondo le modalità di cui all'articolo 6;
- f) fermo quanto previsto dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, determina, nei casi previsti dalla legge, i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, anche a fini di perequazione;
- g) adotta i provvedimenti che sono ad essa attribuiti dalla legge;
- h) formula inviti e proposte nei confronti di altri organi dello Stato, di enti pubblici o altri soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse;
- i) nomina, nei casi previsti dalla legge, i responsabili di enti ed organismi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano;
- l) approva gli schemi di convenzione tipo per l'utilizzo da parte dello Stato e delle regioni di uffici statali e regionali”.

Occorre, quindi, interpretare tale disposizione in senso conforme alle modifiche intervenute a seguito della riforma costituzionale del 2001.

Un contributo notevole alla valorizzazione del ruolo della Conferenza Stato-Regioni deriva anche dall'art. 2, comma 4, contenente una sorta di clausola residuale in base alla quale la Conferenza può esprimere il proprio parere su “ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame”³³.

Ulteriore intervento normativo che ha implementato il ruolo della Conferenza è la legge 131/2003, che ha previsto il coinvolgimento del sistema delle Conferenze nei procedimenti di delega legislativa finalizzati a dare attuazione alle disposizioni della legge costituzionale 3/2001 sulla definizione dei principi fondamentali statali nelle materie di potestà legislativa concorrente, sull'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, ecc. Ha, inoltre, indicato tre tipologie di intesa alle quali non si applicano i commi 3 e 4, art. 3, d.lgs. 281/1997, i quali consentono al Governo di superare il mancato raggiungimento dell'intesa con deliberazione motivata oppure in caso di motivata urgenza.

Sotto il profilo organizzativo, la Conferenza Stato-Regioni è stata oggetto del Decreto del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport del 25 luglio 2012 intitolato “Organizzazione e funzionamento dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano”, che inserisce l'Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-Regioni tra le strutture generali della Presidenza del Consiglio (art. 2). L'Ufficio opera alle dipendenze funzionali e secondo gli indirizzi del Presidente della Conferenza, ai sensi dell'art. 10, comma 2, d.lgs. 281/1997 (art. 26, comma 1), e svolge attività istruttorie connesse all'esercizio delle funzioni e dei compiti attribuiti alla Conferenza, attività di segreteria e attività strumentali al raccordo tra lo Stato, le regioni e le province autonome (art. 26, comma 2).

A potenziare il sistema delle Conferenze ha contribuito anche la legge 234/2012, contenente “*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*”. In tale contesto normativo si rinvencono plurimi riferimenti al ruolo di raccordo delle Conferenze (Stato-Regioni e unificata). In particolare, l'art. 22, rubricato “*Sessione europea della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*”, stabilisce che “*Il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca almeno ogni quattro mesi, o su richiesta delle regioni e delle province autonome, una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dedicata alla trattazione degli aspetti delle*

³³ R. BIFULCO, *Il modello italiano*, cit., p. 247.

politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime. Il Governo informa tempestivamente le Camere sui risultati emersi da tale sessione". La Conferenza Stato-Regioni è quindi la sede preposta a consentire il periodico confronto e il coordinamento tra le diverse istanze, consentendo la trattazione dei principali aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale. Viene quindi valorizzato il ruolo di raccordo istituzionale della Conferenza Stato-Regioni anche nell'ambito dei rapporti con l'Unione europea.

6. Il ruolo della prassi nella disciplina dell'organizzazione e delle funzioni delle Conferenze.

Dal punto di vista della composizione, dell'organizzazione interna e del funzionamento, le tre Conferenze "istituzionali" hanno mantenuto l'assetto originario stabilito dai provvedimenti normativi indicati nei paragrafi precedenti. Tuttavia, per le principali determinazioni organizzative e funzionali, la disciplina è affidata alla prassi³⁴.

La prassi interviene su diversi profili dell'attività delle Conferenze: metodo dei lavori, frequenza delle convocazioni, complessità del contenuto degli ordini del giorno, numero di atti adottati.

Nell'articolazione quotidiana dei lavori le regioni tendono a presentarsi come un sistema unitario, complessivamente rappresentato dalla Conferenza delle regioni. Il metodo che si è andato delineando nella prassi è quello di una Conferenza a due voci: da un lato il Governo che partecipa alla Conferenza Stato-Regioni, dall'altro le regioni, mediante la Conferenza delle regioni. E' pertanto in una sede esterna alla Conferenza Stato-Regioni che maturano, si sviluppano e si compongono i dissensi tra le regioni. Strettamente collegata a tale dato è la prassi relativa all'assunzione delle decisioni quasi sempre all'unanimità.

Le Conferenze hanno inoltre fatto registrare un'attività estremamente intensa; in media si riuniscono una volta ogni due settimane: la Stato-Regioni si riunisce qualche volta di più, ma nella prassi le due Conferenze si riuniscono nella stessa giornata.

Con riferimento alla complessità dei temi sottoposti all'attenzione della Conferenza Stato-Regioni, la prassi vede sempre più spesso iscritti nell'ordine del giorno delle Conferenze "accordi" destinati a impostare decisioni di alta politica, sia che riguardino questioni che coinvolgono direttamente le attribuzioni regionali (i piani sanitari, la partecipazione alla formazione degli atti dell'Unione europea, il "federalismo fiscale", ecc.),

³⁴ M. CASTIELLO, G. MAZZOLA, *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in cammino*, 28 febbraio 2014, p. 5.

sia che tocchino invece temi politici di interesse più generale (per esempio, l'impostazione della legge finanziaria, i costi della politica, la lotta alla criminalità)³⁵. Tra i più recenti ordini del giorno delle Conferenze sono state inserite questioni come la discussione del D.p.e.f., l'Accordo quadro per la prevenzione dell'usura e per il sostegno alle vittime del racket e il Patto per la sicurezza, le "Misure per la riduzione dei costi politico amministrativi e per la promozione della trasparenza", ecc. Tali esempi documentano il ruolo politico che le Conferenze hanno assunto nel "metodo italiano" alla codecisione. Accanto a funzioni di amministrazione attiva, quali le designazioni di componenti di organi amministrativi, le Conferenze sono quindi regolarmente chiamate ad esprimersi sugli schemi degli atti normativi e sulle strategie politico-istituzionali di maggior rilievo. Accordi come questi, ha osservato la Corte costituzionale, "*rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, poteri dominicali e interessi delle collettività amministrato*": costituiscono "*la via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che ... appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi*"³⁶. Come hanno ampiamente rimarcato gli studi e le ricerche in materia, è ormai relevantissima la mole di decisioni assunte ogni anno dalle Conferenze, ma soprattutto è evidente l'incremento delle questioni di rilevanza politico-strategica poste all'ordine del giorno delle stesse, segno altrettanto evidente del peso politico e giuridico assunto da tali organi³⁷. Se il dato normativo limita il rilascio di pareri e intese per le sole questioni di interesse regionale, l'interdipendenza delle politiche e l'intreccio tra le materie fa sì che la Conferenza Stato-Regioni venga consultata su una vasta quantità di atti normativi del Governo³⁸. Di tutte queste trasformazioni operative e organizzative delle Conferenze non c'è traccia nella disciplina normativa, spesso neppure nei verbali delle Conferenze stesse: tutto si è sviluppato di fatto, attraverso un accordo interistituzionale del tutto informale finalizzato alla realizzazione di condizioni migliori di operatività di tali organi di raccordo politico e amministrativo³⁹.

Il carattere permanente della Conferenza Stato-Regioni ha inoltre favorito la creazione di una memoria istituzionale tra gli operatori, che hanno potuto appellarsi a precedenti e utilizzare un sistema di relazioni già formato⁴⁰.

³⁵ R. BIN, *La "leale collaborazione" tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, 2007, p. 393.

³⁶ Corte cost., sent. 1 febbraio 2006, n. 31.

³⁷ C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2/2010, p. 95.

³⁸ I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, p. 312.

³⁹ R. BIN, *La "leale collaborazione" tra prassi e riforme*, cit., pp. 393-397.

⁴⁰ I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., p. 305.

7. La Conferenza Stato-Regioni come sede privilegiata di raccordo politico e amministrativo tra centro e periferia

Le Conferenze assumono un rilievo centrale nell'attuale architettura dei rapporti intersoggettivi. Ciò discende da diversi ordini di considerazioni.

Innanzitutto, mancando nel nostro ordinamento strumenti di raccordo tali da consentire l'inserimento delle autonomie territoriali nell'ambito delle istituzioni statali, la cooperazione ha storicamente trovato concretizzazione unicamente nel circuito delle Conferenze. Tale processo, a sua volta, si è sviluppato parallelamente al progressivo rafforzamento degli esecutivi ad ogni livello territoriale, che ha incardinato il dialogo istituzionale intersoggettivo a livello di potere esecutivo.

Un ulteriore fattore di valorizzazione è riconducibile alla giurisprudenza della Corte costituzionale. La promozione e il consolidamento della rilevanza strategica delle Conferenze hanno ricevuto significativo impulso grazie alla scelta del Giudice delle leggi di individuare nella leale collaborazione il primo rimedio alla coesistenza e reciproca connessione tra competenze statali e regionali, sia in quanto preordinate al raggiungimento di compiti comuni nella stessa materia (le interferenze c.d. orizzontali), sia riferite a settori diversi (interferenze c.d. verticali)⁴¹. La Conferenza Stato-Regioni è stata definita “*sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra lo Stato e le regioni (e le province autonome)*”, “*istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale, come strumento per l'attuazione della cooperazione*”⁴². Il frequente richiamo al principio di leale collaborazione nella recente giurisprudenza costituzionale ha determinato un rafforzamento del sistema delle Conferenze, le quali divengono la sede privilegiata per assicurare la concertazione tra centro e periferia⁴³. Come chiarito dalla Corte costituzionale, “*una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse*”⁴⁴. A ciò deve aggiungersi che “*la via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che passa attraverso gli accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi*”. La Conferenza Stato-Regioni si pone quindi come la sede che meglio

⁴¹ C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, cit., p. 95.

⁴² Corte cost., sent. 31 marzo 1994, n. 116.

⁴³ R. MORELLI, *La Conferenza Stato-Regioni tra “leale collaborazione” e “chiamata in sussidiarietà” alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, II, Milano 2012, p. 409.

⁴⁴ Corte cost., sent. 1 febbraio 2006, n. 31.

esprime le dinamiche dei rapporti tra articolazioni territoriali della Repubblica dotate di pari dignità costituzionale.

La centralità delle Conferenze nel quadro attuale dei raccordi è stata favorita anche dalla mancata attuazione dell'art. 11, legge cost. 3/2001. Tale disposizione stabilisce che “1. *Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.*

2. *Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti?*”. Tale norma garantirebbe, quindi, la partecipazione regionale allo svolgimento della funzione legislativa statale rispetto a materie che interessano le regioni, in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale, che ha evidenziato come vi sia nel sistema del Titolo V “*la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”⁴⁵.

Tale disposizione si muoveva nel senso di assicurare la partecipazione degli enti territoriali all'esercizio delle funzioni statali attraverso il posizionamento della collaborazione sul piano della funzione legislativa, laddove, invece, il sistema delle Conferenze colloca tale partecipazione al livello del dialogo tra esecutivi. Nelle intenzioni del legislatore costituzionale la c.d. bicameralina avrebbe rappresentato una sorta di anticipazione di una futura Camera delle autonomie. Ancora oggi, nella prospettiva della mancata trasformazione del Senato in una Camera delle autonomie, parte della dottrina ritiene necessario attuare la Bicameralina prevista dall'art. 11 legge cost. n. 3/2001, razionalizzandone e potenziandone le competenze⁴⁶.

Ad avviso di alcuni esponenti della dottrina⁴⁷, la previsione di cui all'art. 11, legge cost. 3/2001 rappresenta inoltre la novità più significativa introdotta dalla riforma del Titolo V della Costituzione. In tale prospettiva, la “bicameralina” rivelerebbe le proprie potenzialità non solo sul fronte regionale, rendendo stabile una procedura partecipativa che oggi ha un carattere estemporaneo ed episodico, ma anche sul versante parlamentare, “*evitando una progressiva sostanziale emarginazione del Parlamento dai nuovi modi di formazione delle leggi,*

⁴⁵ Corte cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 6.

⁴⁶ A. D'ATENA, *In tema di riforma del regionalismo e del bicameralismo*, in *Osservatorio Aic*, n. 00/2013, p. 2.

⁴⁷ S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, p. 54.

che già oggi vedono tanti disegni di legge arrivare alla discussione parlamentare dotati di una «forza» aggiuntiva rappresentata dalla previa intesa raggiunta da Governo e Regioni in sedi diverse»⁴⁸.

Parte della dottrina ritiene che, in attesa della revisione dell'assetto del Parlamento, l'attuazione dell'art. 11, legge cost. 3/2001 si rivelerebbe quale strumento in grado di conferire rilievo costituzionale al principio di leale collaborazione⁴⁹.

Il crescente ruolo svolto dalla Conferenza nella dialettica istituzionale tra regioni e Governo non ha tuttavia risolto il problema della partecipazione delle stesse regioni al procedimento legislativo nazionale, sia per i limiti intrinseci alla natura e alla struttura della Conferenza sia per la mancata realizzazione di un modello autenticamente federale, imperniato sulla c.d. regionalizzazione di una delle Camere. La circostanza per cui la cooperazione si è principalmente svolta lungo il canale che collega gli esecutivi (il Governo nazionale alle Giunte), anziché sul piano parlamentare dei rapporti tra Camere e Consigli regionali testimonia una forzatura che il modello costituzionale ha dovuto soffrire ed ha una ricaduta immediata sulla forma di governo di ciascun ente, concorrendo a rafforzare la posizione degli organi esecutivi rispetto agli organi legislativi⁵⁰. In senso conforme, si osserva come la mancanza di una sede parlamentare di confronto e di concertazione tra i diversi soggetti del pluralismo territoriale rappresenti motivo di sofferenza per l'intero sistema costituzionale delle autonomie⁵¹.

8. Il Senato come nuova sede di raccordo tra Stato e articolazioni territoriali

Ad avviso di parte della dottrina, il nucleo centrale del procedimento di revisione costituzionale in corso è espresso dalla ridefinizione dell'ordinamento regionale e dell'interazione fra ordinamento dello Stato e articolazioni territoriali, interazione che trova nel nuovo Senato la propria istituzione rappresentativa⁵². Tra le ragioni che hanno sostenuto il progetto di riforma del bicameralismo, una delle più profonde riposa nella necessità di superare l'insufficienza dell'attuale rappresentanza politica generale ad esprimere le varie dimensioni nelle quali si articola il pluralismo territoriale proprio della nostra forma di Stato⁵³.

⁴⁸ P. CARETTI, *La lenta nascita della «bicameralina», strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2003, p. 355.

⁴⁹ S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 54.

⁵⁰ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 108.

⁵¹ A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo e la camera delle autonomie*, in *Osservatorio Aic*, n. 00/2013, p. 8.

⁵² R. TONIATTI, *Audizione del Prof. Roberto Toniatti presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera in relazione al p.d.l. cost. sulla Revisione della II parte della Costituzione*, in *Osservatorio Aic*, n. 1/2015, p. 2.

⁵³ A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, in *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, Tomo II, Padova, 2015, p. 1213.

La funzione di raccordo sembra rappresentare la cifra istituzionale del nuovo Senato, ossia la funzione principale per la quale esso è nato⁵⁴. Il raccordo tra livelli territoriali si manifesta, dunque, come un elemento di sintesi tra tutte le funzioni attribuite al Senato e una vera e propria *core mission* della nuova istituzione⁵⁵, come sembra emergere dalla relazione di accompagnamento al d.d.l.cost.: “Oggi si tratta, quindi, di dare impulso a un processo che garantisca davvero alle autonomie regionali e locali un virtuoso coinvolgimento nel circuito decisionale di livello nazionale, in modo meno conflittuale e più proficuo di quanto sinora accaduto. A questa logica di fondo risponde la trasformazione del Senato della Repubblica nel Senato delle Autonomie, rappresentativo delle istituzioni territoriali. Esso si configura proprio come quella sede di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali la cui sostanziale assenza nel disegno di riforma del titolo V ha impedito la realizzazione di un sistema di governo multilivello ordinato, efficiente e non animato da dinamiche competitive, in grado di bilanciare interessi nazionali, regionali e locali e di assicurare politiche di programmazione territoriale coordinate con le più ampie scelte strategiche adottate a livello nazionale. (...) A tale riguardo, la scelta operata dal disegno di legge è quella di superare l'attuale bicameralismo paritario, che non ha eguali nel panorama internazionale, mediante la definizione di un nuovo assetto bicamerale differenziato, nel quale la Camera diviene titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, esercitando la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo sull'operato del Governo, mentre il Senato delle Autonomie si caratterizza come un organo rappresentativo delle «Istituzioni territoriali». Quest'ultimo diviene, dunque, una nuova Camera, dotata di caratteri propri, che concorre alla funzione legislativa – approvando, insieme alla Camera dei deputati, le leggi costituzionali e deliberando, negli altri casi, proposte di modificazione che in alcuni ambiti possono assumere una particolare forza nel procedimento – ed esercita l'essenziale funzione di raccordo tra lo Stato e le regioni, le città metropolitane e i comuni, cui si aggiungono ulteriori rilevanti funzioni in materia di attuazione e formazione degli atti normativi dell'Unione europea, di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio. La composizione del Senato delle Autonomie definisce in modo univoco il suo nuovo ruolo costituzionale, che è al contempo di raccordo tra lo Stato e il complesso delle Autonomie e di garanzia ed equilibrio del sistema istituzionale. (...) La scelta di comprendere nel nuovo Senato delle Autonomie in misura paritaria i rappresentanti delle regioni e quelli dei comuni e di prevedere, attraverso il sistema del voto limitato, anche la rappresentanza delle minoranze presenti nei Consigli regionali e nel collegio che elegge i sindaci di ciascuna regione, riflette la volontà di configurare l'organo quale sede deputata a svolgere in primo luogo la funzione istituzionale di raccordo tra lo Stato e il complessivo sistema delle autonomie –

⁵⁴ P. CARETTI, *Audizione del Prof. Paolo Caretti presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali in relazione all'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»*, Seduta mercoledì 16 marzo 2016, in www.camera.it.

⁵⁵ M. CECCHETTI, *Audizione del Prof. Marcello Cecchetti presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali in relazione all'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»*, Seduta mercoledì 23 marzo 2016, in www.camera.it.

di cui rappresenterebbe un'emanazione – secondo una logica di leale e trasparente cooperazione tra livelli di governo intesa a ricomprendere, superandoli tuttavia, sia gli equilibri politico-partitici, sia quelli di rappresentazione di interessi di carattere meramente territoriale.”. Secondo la relazione di accompagnamento la funzione di raccordo tra lo Stato e le autonomie si delinea, quindi, quale prima funzione del Senato, al fine di garantire un ordinato sistema di governo multilivello.

Posto che la funzione di raccordo può essere concretamente esercitata solo qualora il Senato risulti essere autentica espressione delle istanze territoriali, occorre preliminarmente verificare se la composizione del Senato e le modalità di elezione dei suoi componenti, così come prefigurate dal disegno di legge, siano tali da garantire una reale rappresentanza dei territori. La composizione del Senato dovrebbe infatti essere tale da assicurare la concreta integrazione, con il “punto di vista” territoriale, della capacità rappresentativa dell'altra Camera⁵⁶.

In proposito, preliminare è l'indicazione della norma che esprime le future funzioni del Senato, tra cui emerge la funzione di raccordo. Il riferimento è all'art. 1 (di revisione dell'art. 55 Cost.), secondo il quale *“Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Concorre alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato nonché all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge”*.

Con riferimento alla composizione e all'elezione del Senato, la norma che viene in rilievo è l'art. 2 (di revisione dell'art. 57 Cost.), che recita: *“Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica.*

I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti.

⁵⁶ A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, cit., p. 1214.

Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio”.

Su tale modalità di elezione si sono appuntati i rilievi critici di alcuni Autori, che evidenziano che con l’elezione indiretta dei suoi componenti da parte dei Consigli regionali, il Senato avrà una debole capacità di rappresentare i territori nel procedimento legislativo. Il Senato rivelerà un’organizzazione basata sull’appartenenza partitica, non sulla provenienza territoriale: perciò anche la distinzione funzionale tra rappresentanti della regione e sindaci perderà di senso rispetto alla divisione per schieramento politico⁵⁷. In altri termini, l’elezione indiretta dei componenti del Senato rischia di indebolire il senso della territorialità per far posto ad una dialettica tra partiti e movimenti politici o persino interna a questi ultimi, connessa a quella presente in seno al sistema politico nazionale, alla quale aggiungerebbe altre complicazioni⁵⁸. La territorialità, che dovrebbe rappresentare la cifra qualificante del nuovo Senato, sembra pertanto destinata ad arretrare a fronte delle contrapposizioni esistenti all’interno del micro-sistema politico regionale. Il Senato rischia quindi di essere rappresentativo non tanto delle autonomie territoriali e dei loro specifici indirizzi politici, quanto delle forze politiche presenti nei consigli regionali, con tutte le loro conflittualità, eterogeneità, difformità di vedute e di giudizio sia sulle politiche regionali che su quelle statali in riferimento agli interessi dei territori di provenienza⁵⁹. Come osservato, il dilemma tra camera territoriale e camera politica non viene sciolto dal testo della riforma costituzionale, con prevedibili ripercussioni anche sui nuovi procedimenti legislativi, sul loro stesso significato e sulle loro finalità⁶⁰.

Una diversa opzione ricostruttiva ritiene che nel nuovo Senato convivranno tre *cleavage* principali: partitico, territoriale, istituzionale. Tra questi, il *cleavage* territoriale sembra destinato a prevalere alla luce della considerazione di alcune indicazioni contenute nel d.d.l. cost. che dovrebbero guidare l’opera di riscrittura del regolamento del Senato. Tali indici sono individuati nell’art. 55, comma 3, secondo il quale “ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione”, con esclusione del Senato, che invece

⁵⁷ R. BIN, *Ipotesi di inserimento in Costituzione della Conferenza dei Presidenti*, in www.forumcostituzionale.it, 24 dicembre 2014, p. 1.

⁵⁸ G. SILVESTRI, *Audizione del prof. Gaetano Silvestri innanzi alla I commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione costituzionale*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2016, p. 31.

⁵⁹ A. SAITTA, *La forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale*, in *Rivista Aic*, 2015/2, p. 4; ID., *Risposta ai quesiti posti da “Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali”*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2016/1, p. 2.

⁶⁰ G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista Aic*, n. 1/2016, p. 5.

rappresenta le istituzioni territoriali, *ex art.* 55, comma 5. Segue l'art. 64, comma 2, che distingue i diritti delle minoranze, che i regolamenti parlamentari devono tutelare presso entrambi i rami del Parlamento, dallo statuto delle opposizioni, da garantire invece esclusivamente presso la Camera. Infine, viene in rilievo il mancato richiamo negli artt. 72 e 82 Cost. dell'obbligo di strutturare la composizione delle commissioni in sede deliberante e delle commissioni d'inchiesta operanti in Senato in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari⁶¹.

9. Il ruolo della Conferenza Stato-Regioni nella prospettiva del perfezionamento del procedimento di revisione costituzionale

Le funzioni conferite al Senato dalla riforma costituzionale sollevano profili problematici con riguardo al coordinamento con le attribuzioni esercitate dalla Conferenza Stato-Regioni.

Il progetto di riforma non menziona la Conferenza, che dunque resta nella disponibilità del legislatore ordinario, laddove invece sembrava opportuno indicare nel testo costituzionale le linee essenziali dei raccordi del Senato con il sistema delle Conferenze⁶².

La prima funzione che solleva interrogativi circa il suo futuro mantenimento in capo alla Conferenza Stato-Regioni è la funzione che si inserisce nel processo di deliberazione degli atti normativi del Governo in materie di interesse delle regioni. Il riferimento è all'obbligo di sentire la Conferenza Stato-Regioni in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano⁶³. La Conferenza Stato-Regioni e province autonome ha una competenza generale a esaminare e a esprimere il suo parere preventivo su ogni schema di disegno di legge, decreto legislativo e regolamento che attenga a materie di interesse regionale. L'attività di consultazione preventiva realizza un raccordo tra l'attività normativa a livello centrale e il punto di vista dei territori, facendo confluire nel processo normativo di iniziativa governativa le osservazioni e i rilievi critici delle istanze territoriali. Parte della dottrina ritiene che tale funzione andrà a sovrapporsi alle funzioni del

⁶¹ N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in www.federalismi.it, 24 febbraio 2016, pp. 11-14.

⁶² C. PINELLI, *Riforma del Senato, è tempo di cambiare approccio*, in www.buffingtonpost.it, 13.05.2014.

⁶³ Art. 2, comma 3, d.lgs. 281/1997: "La Conferenza Stato - regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano che si pronunzia entro venti giorni. Resta fermo quanto previsto in ordine alle procedure di approvazione delle norme di attuazione degli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano".

Senato, con conseguente necessità di eliminarla dalle competenze della Conferenza⁶⁴. Le funzioni di negoziazione “prelegislativa” attualmente svolte dalle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali andrebbero quindi riposizionate nel nuovo Senato, mantenendo invece operanti le funzioni amministrative che si esplicano a valle⁶⁵.

Diversamente, si osserva come le due funzioni, di Senato e Conferenza, si esercitino in momenti differenti e, quindi, possano convivere a livello istituzionale⁶⁶. La Conferenza interviene nella fase della formazione dell’iniziativa legislativa, con un impegno del Governo a riportare nel corso dei lavori parlamentari il parere dell’organo intergovernativo, che contiene osservazioni, modifiche, emendamenti. Invero, il Senato potrà chiedere l’esame di tutti i disegni di legge, anche di quelli che riguardano le singole materie di competenza regionale, però si tratta di un controllo meramente eventuale e ristretto in un termine ridottissimo (30 giorni). Tenendo conto di questi elementi, tale opzione ricostruttiva è orientata nel senso del mantenimento di tale funzione in capo alla Conferenza. Si potrebbe inoltre prevedere l’obbligo in capo al Governo di comunicare al Senato i disegni di legge giunti alla Camera, insieme a una sorta di scheda tecnica corredata non soltanto dalla relazione del Governo, ma anche da tutti i pareri che su quel testo di legge sono stati formulati in sede di Conferenza Stato-Regioni. I senatori potrebbero, quindi, avvalersi, nello svolgimento dei compiti inerenti al concorso senatoriale all’esercizio della funzione legislativa, dei risultati del lavoro di analisi e di valutazione del contenuto dei disegni di legge governativi previamente svolto dai presidenti delle giunte regionali e dai relativi funzionari in seno alla Conferenza Stato-Regioni⁶⁷.

Esiste poi una sfera che riguarda l’esecuzione, la gestione e l’attuazione delle politiche pubbliche (definibile «l’amministrazione»), che sono affidate allo Stato, in particolare all’area delle attività di Governo. Il riferimento è alla normazione secondaria, ai piani e programmi, alla ripartizione delle risorse. Questa tipologia di attività non rientra nelle competenze e nell’esercizio delle attività e delle funzioni istituzionali attribuite al Senato e pertanto non può che rimanere affidata al sistema delle conferenze intergovernative⁶⁸.

⁶⁴ M. CECCHETTI, *Audizione del Prof. Marcello Cecchetti presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali in relazione all’indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»*, Seduta mercoledì 23 marzo 2016, in www.camera.it.

⁶⁵ A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, cit., p. 10.

⁶⁶ P. CARETTI, *Audizione del Prof. Paolo Caretti presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali in relazione all’indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»*, Seduta n. 9 di Mercoledì 16 marzo 2016, in www.camera.it.

⁶⁷ G. PUCCINI, *La riforma del bicameralismo approvata dal Senato: alcuni problemi di compatibilità con i principi costituzionali*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2014, p. 7.

⁶⁸ M. CECCHETTI, *Audizione del Prof. Marcello Cecchetti presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali in relazione all’indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»*,

Un'ulteriore esigenza di coordinamento si pone rispetto alla funzione di partecipazione alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea di cui è investito il Senato. L'art. 55 individua una triplice funzione che il Senato sarà chiamato ad esercitare in rapporto all'Ue: a) il concorso all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea; b) la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea; c) la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Precisamente, il rischio di sovrapposizione si manifesta rispetto al ruolo svolto dalla Conferenza Stato-Regioni in tema di raccordo tra le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, e le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome nelle materie di competenza di queste ultime⁶⁹. Ci si chiede, quindi, se le competenze della sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni non siano destinate ad essere assorbite dal nuovo Senato.

10. Osservazioni conclusive

Il testo della riforma costituzionale conferisce un esplicito rilievo costituzionale alla funzione di raccordo, la quale riceve un'espressa menzione nel contesto dell'art. 55 Cost. Il raccordo tra Stato e regioni assume quindi un ruolo di rilievo costituzionale di autonomo respiro, ossia in grado di proiettarsi oltre il principio di leale collaborazione, fino a questo momento ritenuto quale esclusivo principio di carattere generale in grado di offrire di copertura costituzionale alla funzione del raccordo tra Stato ed autonomie. Tale funzione, che sino alla riforma costituzionale trovava nella Conferenza Stato-Regioni la propria istanza paradigmatica, sarà esercitata anche dal Senato, individuato quale organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Si pone, pertanto, l'esigenza di fare chiarezza sulle traiettorie evolutive che potranno essere percorse dalla Conferenza Stato-Regioni in previsione del perfezionamento del procedimento di revisione costituzionale e sulle funzioni che saranno mantenute in capo all'organo intergovernativo. A tale proposito, la letteratura mostra posizioni oscillanti. Sembra esserci accordo circa la permanenza in capo alla Conferenza dell'esercizio di funzioni

Seduta mercoledì 23 marzo 2016, in www.camera.it; E. GRIGLIO, *La (auto) riforma in senso territoriale della seconda Camera, un paradosso che si può risolvere (a determinate condizioni). A margine della revisione costituzionale del bicameralismo italiano*, in www.federalismi.it, 13 gennaio 2016, p. 18.

⁶⁹ Art. 22, l. 234/2012: "Il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca almeno ogni quattro mesi, o su richiesta delle regioni e delle province autonome, una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime. Il Governo informa tempestivamente le Camere sui risultati emersi da tale sessione".

amministrative, come le nomine, la ripartizione di finanziamenti tra le regioni, i pareri all'interno dei procedimenti amministrativi, le intese, gli accordi, ecc.

Al contrario, si registrano orientamenti divergenti con riguardo alla funzione consultiva esercitata dalla Conferenza in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano nonché con riferimento alle funzioni delineate dall'art. 22, l. 234/2012 in materia di sessione comunitaria.

In ogni caso, con riferimento alla tipologia degli atti conclusivi dei procedimenti deliberativi delle Conferenze, occorrerebbe una razionalizzazione della casistica di adozione delle intese, dei pareri e degli accordi coerente con il nuovo quadro costituzionale⁷⁰. Questi problemi di architettura istituzionale sono rimasti estranei all'elaborazione della riforma. Si profilerà quindi il problema di fare emergere gradualmente e di rendere complementari e armonici diversi meccanismi di coordinamento, nella consapevolezza che la partecipazione lungo il canale delle assemblee rappresentative non esclude, ma anzi implica quella sul fronte governativo⁷¹.

Bibliografia

- Agosta S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008.
- Anzon A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002.
- Bartole S., *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988.
- Bertolino C., *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007.
- Bifulco R., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006.
- Bin R.,
- *Legge regionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, 1994;
 - *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001;
 - *La "leale collaborazione" tra prassi e riforme*, in *Le Regioni*, 2007;
 - *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, n. 2/2008;
 - *Ipotesi di inserimento in Costituzione della Conferenza dei Presidenti*, in www.forumcostituzionale.it, 24 dicembre 2014.
- Brunelli G., *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista Aic*, n. 1/2016.
- Costanzo A., *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 7-8/1990.
- Caretti P.,
- *Gli «accordi» tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del «sistema delle conferenze»?*, in *Le Regioni*, n. 5/2002;
 - *La lenta nascita della «bicameralina», strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2003;

⁷⁰ A. MORELLI, *Audizione del Prof. Alessandro Morelli presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali in relazione all'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»*, Seduta mercoledì 23 marzo 2016, in www.camera.it.

⁷¹ A. RUGGERI, *Molti quesiti ed una sola, cruciale questione, ovvero se la riforma costituzionale in cantiere faccia crescere ovvero scemare l'autonomia regionale*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2016, p. 135.

- *Audizione del Prof. Paolo Caretti presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali in relazione all'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»*, Seduta mercoledì 16 marzo 2016, in www.camera.it.
- Caretti P., Tarli Barbieri G., *Diritto regionale*, Torino, 2012.
- Carpino R., *Il sistema delle Conferenze*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano, 2012.
- Castiello M., Mazzola G., *L'evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in cammino*, 28 febbraio 2014.
- Cecchetti M., *Audizione del Prof. Marcello Cecchetti presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali in relazione all'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»*, Seduta mercoledì 23 marzo 2016, in www.camera.it.
- D'Atena A., *In tema di riforma del regionalismo e del bicameralismo*, in *Osservatorio Aic*, n. 00/2013.
- Gratteri A., *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004.
- Griglio E.,
- *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, 2008;
 - *La (auto) riforma in senso territoriale della seconda Camera, un paradosso che si può risolvere (a determinate condizioni). A margine della revisione costituzionale del bicameralismo italiano*, in www.federalismi.it, 13 gennaio 2016.
- Luciani M., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994.
- Lupo N.,
- *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in www.federalismi.it, 24 febbraio 2016;
 - *Audizione del Prof. Nicola Lupo presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali in relazione all'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»*, Seduta giovedì 7 luglio 2016, in www.camera.it.
- Mancini M., *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013.
- Mangiameli S., *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011.
- Manzella A.,
- *La riforma del bicameralismo e la camera delle autonomie*, in *Osservatorio Aic*, n. 00/2013;
 - *La riforma del bicameralismo*, in *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, Tomo II, Padova, 2015.
- Martines T., Salazar C., Ruggeri A., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012.
- Masciocchi G., *Diritto regionale e degli enti locali*, Torino, 2012.
- Merloni F., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002.
- Morelli A., *Audizione del Prof. Alessandro Morelli presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali in relazione all'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»*, Seduta mercoledì 23 marzo 2016, in www.camera.it.
- Morelli R., *La Conferenza Stato-Regioni tra "leale collaborazione" e "chiamata in sussidiarietà" alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, II, Milano, 2012.
- Pagliari A., *I raccordi Stato – autonomie territoriali nella prospettiva della riforma del bicameralismo perfetto*, in *Amministrazione in cammino*, 2010.
- Pinelli C., *Riforma del Senato, è tempo di cambiare approccio*, in www.buffingtonpost.it, 13.05.2014.
- Puccini G., *La riforma del bicameralismo approvata dal Senato: alcuni problemi di compatibilità con i principi costituzionali*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2014.
- Rimoli F., *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e Società*, 1988.
- Rolla G., *L'organizzazione territoriale della Repubblica. L'ordinamento regionale e locale*, Milano, 2014.
- Romaniello M., *"Federalizing process" all'italiana. Istituzionalizzazione del principio della leale collaborazione*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, II, Milano, 2012.

Ruggeri A., *Molti quesiti ed una sola, cruciale questione, ovvero se la riforma costituzionale in cantiere faccia crescere ovvero scemare l'autonomia regionale*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2016/2.

Ruggiu I.,

- *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del «federalismo sommerso»*, in *Le Regioni*, n. 5/2000;

- *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006.

Saitta A.,

- *La forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2015;

- *Risposta ai quesiti posti da “Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali”*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2016.

Silvestri G., *Audizione del prof. Gaetano Silvestri innanzi alla I commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione costituzionale*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2016.

Toniatti R., *Audizione del Prof. Roberto Toniatti presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera in relazione al p.d.l. cost. sulla Revisione della II parte della Costituzione*, in *Osservatorio Aic*, n. 1/2015.