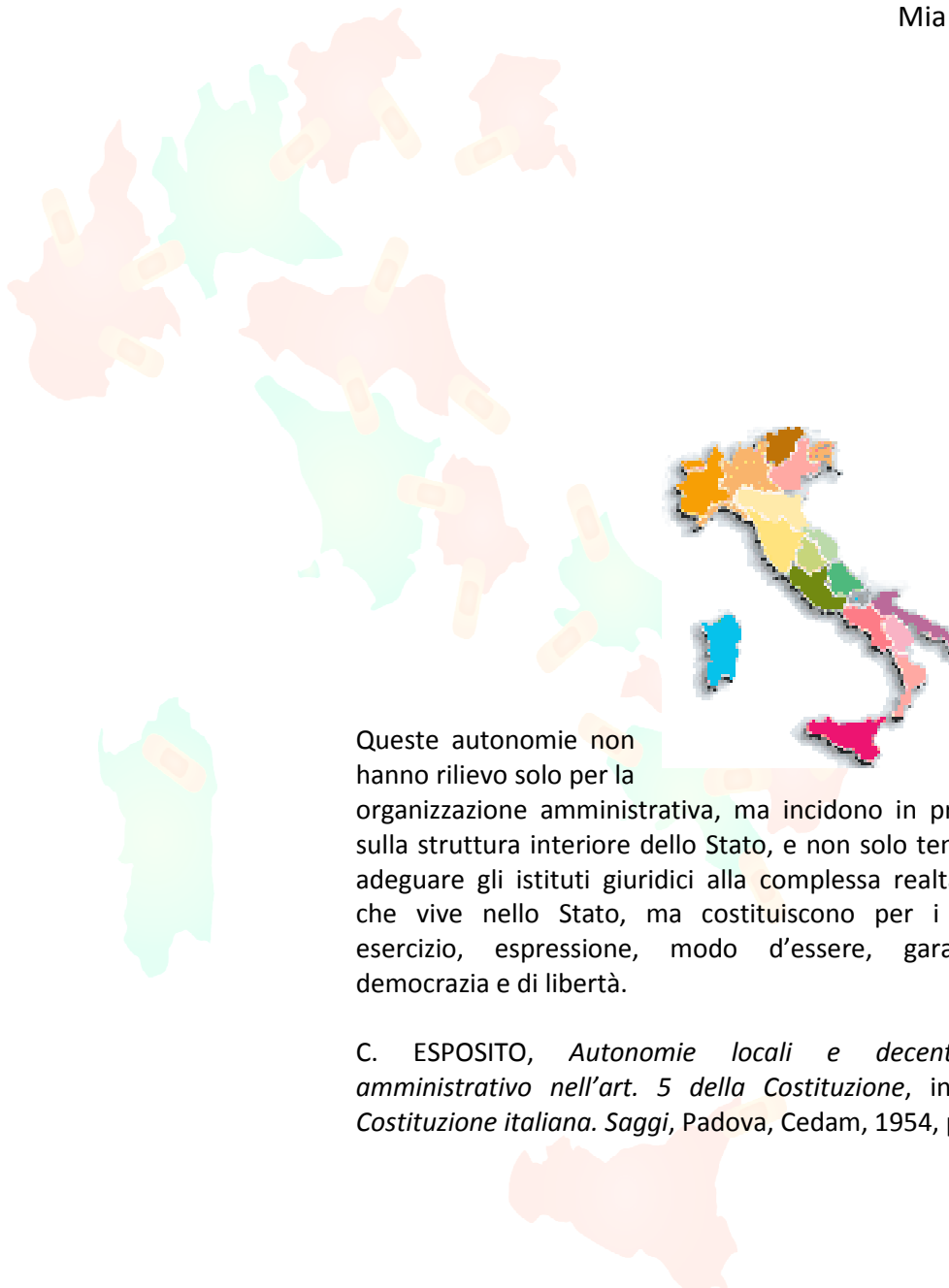




## IL SISTEMA DELLE CONFERENZE NELLA PROSPETTIVA DELLE RIFORME

10 aprile 2014


Mia Carlucci



Queste autonomie non hanno rilievo solo per la organizzazione amministrativa, ma incidono in profondità sulla struttura interiore dello Stato, e non solo tendono ad adeguare gli istituti giuridici alla complessa realtà sociale che vive nello Stato, ma costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà.

C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 81.



	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 10-11 aprile 2014</p> <p>Mia Carlucci – Regione Basilicata</p> <p>Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme</p>
---	--	--

## INDICE

### Premessa

- (1) L'attuale funzionamento del "sistema" delle Conferenze (*le parti, il contesto, gli strumenti*)
  - a. Tipologia di atti
  - b. Conferenza Regioni
  - c. Rapporti con i Consigli Regionali
  
- (2) Le proposte di Riforme del governo Renzi (*Legislazione concorrente e Senato delle Autonomie*)
  - a. L'intreccio delle Conferenze con il Senato delle Autonomie
  - b. La posizione della Conferenza Regioni
  - c. Le prospettive future

### Conclusioni

#### ***Le parti che fanno il tutto***

Marco Polo descrive un ponte, pietra per pietra.


*Ma qual è la pietra che sostiene il ponte?*, chiede Kublai Kan.

*Il ponte non è sostenuto da questa o da quella pietra*, risponde Marco, *ma dalla linea dell'arco che esse formano*.

Kublai Kan rimane silenzioso, riflettendo. Poi soggiunge: *Perché mi parli delle pietre? È solo dell'arco che mi importa*.

Polo risponde: *Senza pietre non c'è arco*.

Italo Calvino  
da *Le città invisibili* (1972)  
Mondadori, undicesima ristampa, 1993,  
pag. 83

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 10-11 aprile 2014  Mia Carlucci – Regione Basilicata  Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme
---	---	---

### NOTA METODOLOGICA

*Questa indagine si prefigge lo scopo di porre delle riflessioni sulle dinamiche relazionali che intercorrono fra le parti che afferiscono al sistema delle Conferenze. In tal senso si ritiene necessario indagare il contesto e lo scenario entro cui si realizzano le relazioni interistituzionali; è necessario, altresì, indagare gli elementi giuridici e fattuali che determinano i comportamenti delle parti; si ritiene, infine, di verificare gli strumenti di cui il sistema si avvale e le variabili che incidono sulla relazione.*

*Ciò al fine di poter chiarire quali siano le componenti che incidono sulla dinamica relazionale così da poter ipotizzare la prospettive di evoluzione del sistema e le sue componenti di coerenza o criticità.*

### PREMESSA

Il cd sistema delle Conferenze si configura sul piano funzionale come luogo di “raccordo” fra gli esecutivi regionali, locali e il Governo nazionale; tale raccordo è di fatto **luogo di integrazione delle sintesi** già prodotte in altri luoghi dalle singole componenti.

Il Governo è la componente che si interfaccia con le Regioni nell’ambito della Conferenza Stato Regioni; con i Comuni e le Province nella Conferenza Stato Città; con tutte le componenti nella Conferenza Unificata (che riunisce le due conferenze citate).

Le Regioni realizzano le sintesi, compongono e mediano gli interessi interregionali (non sempre convergenti) nella Conferenza Regioni; la scelta di aderire alle posizioni che vengono qui composte è volontaria, essendo la singola Regione chiamata a partecipare con pienezza di poteri alla Conferenza Stato Regioni e Unificata.

I Comuni e le Province concorrono ai lavori delle Conferenze per il tramite dei loro organi rappresentativi Anci e Upi<sup>1</sup>.


Le regole di funzionamento del sistema, sul piano normativo, sono dettate dal Decreto legislativo n. 281 del 1997, che disciplina l’istituzione ex novo della Conferenza Unificata e rinnova le competenze della Conferenza Stato Regioni. Una migliore lettura del funzionamento è data, tuttavia, dalle prassi che nel tempo hanno sostanziato il sistema. Come in molti casi le prassi si affermano e rimodellano i ruoli che la stessa legge attribuisce agli organi.

In via generale i processi di globalizzazione, la celerità richiesta nelle decisioni politico-istituzionali hanno impresso nuova forza ai governi (poteri esecutivi), che si sentono quasi limitati dalle procedure dovute ai ruoli delle Assemblee (Consigli regionali e Parlamento, poteri legislativi).

Ciò consente di dire che il **sistema di relazioni istituzionali** nei fatti è cambiato, a seguito di riforme legislative e di contesto che in maniera indiretta hanno prodotto modifiche al sistema delle relazioni (*seppure queste non abbiano registrato modifiche formali*).

---

<sup>1</sup> Si registra, da tempo, una netta propensione in dottrina a ritenere necessario il superamento dell’attuale sistema di rappresentanza mediata da parte delle associazioni nazionali degli enti locali, a favore dell’inserimento di componenti eletti dai Consigli delle autonomie locali o in via diretta tra gli amministratori locali; di contro, tuttavia, nel dibattito politico-istituzionale una inequivocabile forza politica di tali associazioni sembra rendere del tutto ipotetica la loro messa in secondo piano.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 10-11 aprile 2014 Mia Carlucci – Regione Basilicata Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme
---	---	---


Si può affermare, pertanto, che è **il “diritto materiale”, vivente, che concretamente determina le capacità delle parti e quindi sul piano fattuale ruoli, competenze, dinamiche relazionali**, che spesso vengono solo ratificate e formalizzate ex post dal diritto formale con le leggi e le norme.

Ad oggi registriamo che queste relazioni fondano su norme risalenti al 1997 e gli strumenti ivi resi disponibili sono formalmente immutati (Accordi, Pareri, Intese); tuttavia, non si può disconoscere come, sul piano fattuale, l’uso di tali strumenti sia stato modificato in qualità e quantità. Sul versante “numerico” le norme statali e la giurisprudenza costituzionale hanno incrementato in maniera esponenziale gli atti che richiedono un “passaggio” in conferenza; per questa (e altre) ragioni si è sostanzialmente modificato anche il “modello” relazionale delle Conferenze e, dunque, la componente qualitativa.

1. Le Regioni hanno rafforzato il proprio ruolo e la sede del coordinamento interregionale: all’aumento numerico degli atti oggetto di disamina ha corrisposto un modello strutturato della Conferenza Regioni teso ad assicurare (comunque) la “qualità” di un più profondo esame tecnico e politico sui provvedimenti proposti ovvero su atti aggiuntivi di cui le Regioni si fanno promotrici, attraverso il Regolamento del 2005 e la prassi delle “*sedute riservate*”.
2. A seguito di tale dinamica si registrano alcune conseguenze relative al funzionamento: la conclusione dell’istruttoria delle Regioni viene riportata in Stato Regioni o Unificata (CSR/CU) sulla gran parte dei provvedimenti. Un numero crescente, tuttavia, di atti istruiti dalle Regioni vengono ritenuti e rappresentati come questioni di particolare rilevanza la cui “conclusione” richiede livelli di interlocuzione governativa diversa da quanto assicurato dalla CSR/CU. Si procede pertanto su Tavoli che bypassano tale sede, che viene utilizzata alla fine dell’iter solo per una formale “ratifica”, **quando e se** così disposto dalle norme.
3. Non potendo, tuttavia, tacere sulle esigenze di riforma rimaste inascoltate o i tentativi disordinati comunque incompiuti: a partire dall’attuazione dell’art. 11 della L.C. 3/2001, al processo attuativo del federalismo fiscale, alle dinamiche di autoriforma delle Regioni tese anche ad evitare ciò che poi ha reso, invece, necessario richiedere (sostanzialmente) l’intervento del Governo sui controlli con il Decreto Legge n. 174/2012. Fra tutte l’incompiuta *ab origine* – in termini chiari e netti – sulla forma di Stato in questo Paese.

#### *Nota a margine*

La riforma costituzionale del 2001 si può leggere come un momento coerente con gli anni precedenti, non trattandosi di un gesto avventato e carente di riflessione. Tale riforma aveva in sé i prodromi per una forma di stato che il Paese avrebbe potuto realizzare. Nel decennio della sua attuazione, tuttavia, eventi e situazioni, pregiudizi e diffidenza si sono avvicendati, conducendo sostanzialmente alla negazione della stessa *ratio* di quella riforma. Negli anni più recenti l’accentuarsi della crisi economico-finanziaria internazionale che ha spinto il Governo (2008-2011) verso un maggiore centralismo; la Corte Costituzionale che dal 2007 circa ha incrementato i giudizi in cui la competenza statale “trasversale” era dominante; le Regioni che non hanno pienamente creduto sui livelli di autonomia previsti continuando a rivendicare competenze più che ad esercitarle,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 10-11 aprile 2014  Mia Carlucci – Regione Basilicata  Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme
---	---	---

con la rinuncia alle ipotesi di un regionalismo differenziato in ragione della chimera del federalismo fiscale.

*Seppure con la sommaria indagine sulla casistica rilevante si ritiene di verificare se il “sistema” delle relazioni interistituzionali subisca e “assorba” pressioni esogene che lo modellano e lo condizionano; quali sono e si vi siano i margini di flessibilità utili a consentire la resistenza ovvero il configurarsi di modelli diversi.*

**SOMMARIO: Attuale funzionamento del “sistema” delle Conferenze: a. Tipologia di Atti – b. Conferenza Regioni – c. Rapporti con i Consigli Regionali**


Il Governo è disponibile ad assumere Pareri e Intese in sede di Conferenze, sugli atti di sua competenza, nella misura in cui così dispongono le norme su cui tali atti trovano presupposto e fondamento; in molti casi ciò è stato disposto da sentenze della Corte Costituzionale a seguito dei ricorsi posti dalle Regioni.

**(1)** Si può assumere, in tal senso, quale indirizzo giurisprudenziale costante della Corte costituzionale “che il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, (...), richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. 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”. (*sentenza n. 31/2006*).

Tali procedure di concertazione hanno portato parte della dottrina a registrare una capacità sostanziale di incidere sulla forma di Governo e, pertanto, sul funzionamento, sulla stessa struttura e sulla politica delle amministrazioni centrali. Non può dimenticarsi, tuttavia, che gli appelli alla Corte Costituzionale e i suoi riscontri a favore delle Regioni NON incidono sui contenuti ma sulle procedure: lo Stato viene obbligati alla concertazione ma non all'accoglimento delle istanze.

**(2)** La Conferenza CSR/CU è chiamata ad esprimersi – secondo gli strumenti disciplinati dal dlgs 281/97 (integrato dalla tipologie di Intese ex L. 131/2003) su atti la cui natura giuridica è molto diversa. Gli strumenti resi disponibili per tali espressioni sono: Pareri, Intese “deboli” e – dal 2003 - Intese “forti”, Accordi.

**I PARERI disciplinati dal Dlgs 281/97**, nel cui ambito possiamo distinguere due tipi: il *parere obbligatorio* (art. 2, comma 3 e art. 9, comma 2, lett. a ed f, del d.lgs. n. 281 del 1997, nonché tutte le disposizioni legislative che prevedono esplicitamente un parere delle Conferenze) e il *parere facoltativo* (art. 2, comma 4 e art. 9, comma 3 del d.lgs. n.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 10-11 aprile 2014  Mia Carlucci – Regione Basilicata  Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme
---	---	---

281 del 1997), figure che caratterizzano l'attività di ambedue le Conferenze, Stato-regioni e unificata<sup>2</sup>.

Nell'ambito di una tendenza – che possiamo ritenere – di rafforzamento del ruolo della Conferenza si registra una specifica dinamica relativa ai Pareri che nel tempo si sono molto diversificati. L'espressione di Parere non è più limitata a "Favorevole/Negativo" ma ha assunto una variegata formulazione con l'articolazione di "condizioni", emendamenti, raccomandazioni.

Si registra in tal senso una chiara volontà di rimarcare la componente "politica" per cui (a parità di effetti) sono espressi "*Parere Favorevole Condizionato ...*" – "*Parere Negativo Salvo ...*" – nessuna espressione di Parere formale ma richieste puntuali e impegni al Governo.


Un tema rilevante che, tuttavia, rimane ancora privo di seguiti è la verifica formale successiva all'espressione di tali Pareri; la questione afferisce particolarmente ai pareri e in misura differente alle Intese e agli Accordi (*MA v. paragrafo successivo Atti Legislativi*), poiché in tali casi non vi sono dati che dimostrano che il Governo venga meno a quanto pattuito. I Pareri (condizionati) avrebbero necessità di un passaggio ulteriore in CSR/CU teso a verificare l'accoglimento o meno di quanto richiesto e pertanto la conseguente definizione di parere Favorevole o Negativo.

**LE INTESE disciplinate dal Dlgs 281/97**, su cui è utile - per quanto concerne poi le modalità di perfezionamento delle intese – osservare che queste differiscono a seconda che si tratti di Conferenza Stato-regioni o di Conferenza unificata: nel primo caso bisogna riferirsi all'art. 3, comma 2, del richiamato decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il quale dispone che "*le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano*", quindi è sempre necessaria l'unanimità; nel caso della Conferenza unificata, invece, si applicano le modalità previste dall'art. 9, comma 4, dello stesso decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che prevede anche l'approvazione a maggioranza dei rappresentanti dei due gruppi, Stato-Regioni e Statocittà. In pratica, considerato come si svolgono le sedute delle due Conferenze, è opinione comune che entrambe le sedi siano caratterizzate da una forte informalità delle procedure che è stata accettata dalla giurisprudenza costituzionale, giudicata inevitabile da una parte della dottrina e necessariamente superabile da altra<sup>3</sup>.

**LE INTESE "forti" disciplinate dalla Legge 131/2003**. Fra le tipologie di intese è necessario registrare anche la disciplina successiva al Dlgs 281/97, recata dalla legge 131. Con tale legge, di adeguamento alla legge costituzionale n. 3 del 2001, all'art. 8, 6 comma, si è escluso che per alcune tipologie di intesa - *volte ad armonizzare le rispettive legislazioni; a raggiungere una posizione unitaria; a conseguire obiettivi comuni* - si potesse prevedere una deliberazione sostitutiva da parte del Governo, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa. La Corte costituzionale, a sua volta, ha sottolineato in più occasioni, sul piano formale, che l'esistenza di una concorrenza di competenze sul versante legislativo obbliga

<sup>2</sup> cfr. La Loggia 13 gennaio 2010, in *Federalismi.it* n. 1/2010.


<sup>3</sup> cfr. La Loggia 23 dicembre 2009, in *Federalismi.it* n. 24/2009.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 10-11 aprile 2014  Mia Carlucci – Regione Basilicata  Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme
---	---	---

all'applicazione del "canone di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze" (*sent. n. 219 del 2005, n. 88 del 2009, n. 278 del 2010, n. 33 del 2011*). Sul piano sostanziale, relativo alla natura dell'atto, ha ricordato che l'intesa, costituendo una delle forme di attuazione del principio di leale cooperazione, si sostanzia "in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto". Essa va ricercata, ove necessario, anche "attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo, senza alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante" (*sent. n. 21 del 2006, n. 24 del 2007, n. 121 del 2010, n. 165 del 2011*).

**Gli ACCORDI disciplinati dal Dlgs 281/97.** Tale tipologia di sostanziali Deliberazioni della Conferenza afferiscono a contenuti variegati; in via generale si può registrare che la *ratio* degli Accordi è di determinare "percorsi" attuativi su specifiche discipline la cui competenza è necessariamente ripartita fra Stato e Regioni (con enti locali nel qual caso l'Accordo è sottoscritto in CU). Tali atti NON hanno natura obbligatoria circa l'*an* ma lo diventano – quale impegno delle parti contraenti – una volta formalmente emanati. E' evidente la natura politica facoltativa nell'aderire o meno a tale Accordo, che si configura, tuttavia, come atto amministrativo una volta deliberato. Fra le fattispecie si trovano: Linee guida, Chiarimenti e Interpretazioni su norme vigenti, Impegni dei contraenti ad orientare la propria autonoma iniziativa nel modo concordato, etc...

A titolo esemplificativo si fa riferimento all'ACCORDO sottoscritto in CSR il 22 dicembre 2012 (Rep. Atti n. 255) recante "*Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome*". L'Accordo si presenta come un testo che non innova le norme, ma che impone di modificare notevolmente la prassi seguita. Quanto alla forma giuridica scelta – un accordo ai sensi dell'art. 4 d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano – anch'essa risulta innovativa in materia. Fino ad oggi, anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, il Ministero della Salute aveva continuato a fornire le indicazioni in materia di assistenza sanitaria agli stranieri e ai cittadini dell'Unione per il tramite di circolari. *Tra le più recenti, possono segnalarsi le circolari in materia di assistenza sanitaria ai cittadini dell'Unione, che si sono susseguite dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 30/2007.* La scelta di un accordo per l'esercizio condiviso delle funzioni amministrative in materia costituisce una benvenuta espressione del principio di "leale cooperazione" tra Stato e Regioni nella determinazione delle prestazioni di salute spettanti agli stranieri e ai cittadini dell'Unione. Quanto alla forza giuridica di tale atto, se è vero che nella prassi, gli accordi adottati in sede di Conferenza Stato - Regioni vengono formalmente recepiti da parte delle Regioni, occorre tenere presente che l'art. 4 d.lgs. n. 281/1998 dispone che l'accordo si perfeziona con l'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni: non sono richiesti, dunque, ulteriori passaggi per il suo perfezionamento. L'effetto giuridico dell'accordo è quello di obbligare le parti stipulanti (Stato, Regioni e Province) ad ottemperare agli impegni assunti, nel rispetto delle competenze che caratterizzano ciascuna amministrazione. Del resto, nessuna Regione potrebbe ritenersi lesa nella propria autonomia dall'immediata applicazione di un accordo al cui perfezionamento ha espresso il suo assenso il Presidente della stessa.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 10-11 aprile 2014  Mia Carlucci – Regione Basilicata  Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme
---	---	---

**(3)** In definitiva, nonostante le oscillazioni della giurisprudenza in materia di leale collaborazione, si evince un orientamento della Corte volto ad un maggiore rispetto per tali strumenti, poiché in grado di permettere agli enti territoriali di incidere sulla formazione della volontà dello Stato in ambiti materiali di interesse per le autonomie (*sent. n. 401 del 2007*), in assenza della riforma del bicameralismo. La Corte infatti ha ritenuto che “solo nell’ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all’accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale” (*sent. n. 33 del 2011*). In relazione ad atti di natura legislativa su cui il Governo chiama al parere la Conferenza (CSR - CU), in relazione ad obblighi in tal senso disposti nelle norme di cui trattasi (*in via specifica o in via generale da leggi che dispongono sul procedimento legislativo su specifiche tipologie, es. legge 196/2009 sul procedimento per la legge di stabilità*), questa si esprime secondo termini e modi disciplinati dal Dlgs 281/97.

**(a) TIPOLOGIA DI ATTI Casistica, effetti, seguiti e sanzioni**

#### ATTI LEGISLATIVI

**(1)** Per quanto attiene gli atti di natura legislativa si registrano due fattispecie: la CSR/CU che si esprime sullo schema di atto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri, e l’espressione su atti conseguenti e successivi alla legge che, a loro volta, possono avere natura legislativa o amministrativa. Si può affermare che il raccordo, sulla prima tipologia di atti, si realizzi a monte dell’iter sull’iniziativa legislativa governativa, poiché non vi sono state modifiche negli atti che disciplinano le procedure legislative parlamentari: art. 70 Cost., Regolamento Camera e Senato.


**(2)** Va registrato che la riforma costituzionale del 2001 sul Titolo V, in modo innovativo rispetto al passato, poneva le basi di una partecipazione delle regioni e delle autonomie locali al procedimento legislativo, attraverso l’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. La revisione costituzionale intendeva superare - soprattutto con principi di derivazione giurisprudenziale<sup>4</sup> tra cui il principio di leale collaborazione, che aveva

---

<sup>4</sup> Con specifico riferimento all’esercizio dell’attività normativa, la Corte ha chiarito come, “in via generale, [...] - 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 n. 3 del 2001 - [...] il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso - disciplinato dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 [...] - realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo” (sentenza n. 401/2007). Le stesse affermazioni si ritrovano ribadite nelle sentenze nn. 423 e 6/2004, e, con riferimento ad un procedimento di deliberazione CIPE, nella sentenza n. 242/2005, nonché, da ultimo, sentenza n. 51/2008).

Di interesse è anche la sentenza n. 398/1998, nella quale la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 168, legge n. 662/1996, nella parte in cui stabiliva, senza che fossero state preventivamente consultate le Regioni, i criteri attraverso i quali individuare le preferenze nell’applicazione della compensazione della produzione eccedentaria di latte in sede nazionale. A questo proposito, la Corte ha evidenziato che «l’inevitabile interferenza con i poteri programmatori delle Regioni e delle Province» rendeva necessario un loro intervento che si sostanziasse «almeno nella forma del parere», ciò che cagionava l’insufficienza di «una comunicazione del tutto informale al di fuori di un ordine del giorno prestabilito e non seguita da alcuna deliberazione da parte delle Regioni». La conseguente dichiarazione di incostituzionalità trovava quindi il proprio fondamento, più che in una disposizione regolativa, in una «esigenza» di natura costituzionale, che il giudice costituzionale riconduceva all’imprescindibile rispetto del principio di leale cooperazione.



	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 10-11 aprile 2014 Mia Carlucci – Regione Basilicata Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme
---	---	---

definitivamente travolto il riparto delle competenze legislative e amministrative - alcuni limiti storici del regionalismo italiano, che avevano impedito uno sviluppo espansivo del ruolo delle Regioni.

*A questi fini, la scelta espressa dalla revisione costituzionale è stata a favore della Camera delle Regioni e delle autonomie e non a favore del sistema delle Conferenze<sup>5</sup>.*

**(3)** La corte costituzionale non ha mancato di chiarire tutti gli aspetti che solo in via di prassi hanno trovato affermazione, in assenza di formalità e riconoscimento giuridico. La questione più rilevante afferisce all'EFFICACIA che le deliberazioni delle Conferenze possano avere. È necessario chiedersi quali effetti eserciti la deliberazione che si perfeziona in Conferenza nei confronti, rispettivamente, dello Stato e delle Regioni.

*“Degli effetti nei confronti degli organi dello Stato, si è occupata la sent. 437/2001: raggelando le aspettative di quanti avevano scorto nel sistema delle conferenze un elemento significativo della stessa forma di governo, la Corte ha affermato quello che non poteva non affermare<sup>6</sup>, ossia che, in assenza di una precisa prescrizione costituzionale, gli accordi che si raggiungono in Conferenza non hanno, per forza propria, la capacità di imporsi sui circuiti decisionali degli organi costituzionali. Non potrebbe essere diversamente: come potrebbe una manifestazione politica di intento (sono parole della sentenza), cui si perviene tramite procedure del tutto informali, cui oltretutto il Governo potrebbe sottrarsi per motivi di urgenza, condizionare *giuridicamente* i successivi procedimenti decisionali degli organi costituzionali. In uno stato di diritto la volontà politica può produrre effetti giuridici solo attraverso le procedure formali e tipiche che la Costituzione prescrive per la produzione di norme<sup>7</sup>”.*

Fuori di questo schema, neppure lo stesso Governo potrebbe essere giuridicamente costretto a rispettare intese e accordi conclusi nelle Conferenze grazie all'assenso del suo rappresentante. Nello schema della disciplina delle fonti normative, il Governo è

---


Questa stessa *ratio decidendi* è stata impiegata per dichiarare l'incostituzionalità delle altre due disposizioni di cui si denunciava l'adozione «unilaterale» da parte dello Stato: la prima – contenuta nell'art. 3, comma 5-bis, secondo periodo, del d.l. 23 ottobre 1996, n. 552, introdotto, in sede di conversione, con la legge 20 dicembre 1996, n. 642 – in quanto incidente negativamente sui poteri programmatori delle Regioni, riguardando essa la disciplina della riassegnazione su base nazionale delle quote-latte non assegnate; la seconda – art. 2, commi 173 e 174, della legge n. 662/1996 – in relazione al restringimento dei tempi utili per lo svolgimento del controllo preventivo da parte delle Regioni sulla vendita e sull'affitto delle quote-latte.

Di particolare importanza è anche la sentenza n. 272/2005, nella quale, ribadendo quanto affermato nella sentenza n. 196/2004, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione ai decreti legge ed alle relative leggi di conversione adottati senza il previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome: “ciò in quanto non è individuabile un fondamento costituzionale all'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni”. Peraltro, la Corte ha sottolineato che l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, che pure era stato richiamato dalle Regioni ricorrenti, prevede obbligatoriamente l'intervento consultivo della Conferenza Stato-Regioni in sede di predisposizione di disegni di legge governativi e dei decreti legislativi, non anche quella dei decreti legge e delle relative leggi di conversione, salvo quanto previsto dal comma 5 del medesimo articolo per la c.d. “consultazione successiva”.

<sup>5</sup> Cfr. S. Mangiameli, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma 2007.

<sup>6</sup> Cfr. la nota di P. CARETTI, *Gli “accordi” tra Stato, regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del “sistema delle conferenze”?*, in *Le regioni* 2002, 1169 ss.

<sup>7</sup> Cfr. Roberto Bin **Le deboli istituzioni della leale cooperazione** (nota a Corte cost. 507/2002, per “Giur.cost.” 2002)

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 10-11 aprile 2014  Mia Carlucci – Regione Basilicata  Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme
---	---	---

giuridicamente tenuto ad acquisire il parere o l'intesa con le regioni perché è la legge ad imporlo come vincolo all'esercizio di poteri normativi delegati o autorizzati. Tuttavia, come è spiegato nella sentenza 206/2001, in cui si verte appunto della regolarità di un'intesa prescritta dalla legge di delega come condizione di validità del decreto delegato, *“la Conferenza non opera qui come collegio deliberante, ma come sede di concertazione e di confronto, anzitutto politico, fra Governo e regioni - queste ultime considerate quale componente complessiva e unitaria<sup>8</sup>”*.

**(4)** Per le regioni valgono le stesse considerazioni. In quale modo la volontà espressa dal Presidente della regione potrebbe tradursi in un vincolo *giuridico*, per esempio, per la formazione della volontà dell'assemblea legislativa? Ciò potrebbe accadere solo se, quanto viene concordato in sede di conferenza, si traduce in un preciso schema normativo, per esempio in un decreto legislativo o in un atto di indirizzo e coordinamento. Altrimenti gli impegni assunti possono valere solo sul piano politico, ossia sul piano della leale cooperazione: “né il principio di leale collaborazione fra Stato e regioni può esser dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi” (*sent. 437/2001*), siano esse leggi statali o regionali.

Proprio sul piano della leale cooperazione, però, ciò che accade nelle Conferenze può assumere rilevanza giuridica: nel senso che la sottoposizione alla discussione in Conferenza di un determinato argomento costituisce una delle forme più intense ed apprezzabili con cui si realizza il principio di cooperazione. Attraverso il rafforzamento del ruolo delle Conferenze e il trasferimento ad esse di larga parte delle procedure di intesa, di accordo e di espressione di parere, il dlgs 281/1997 ha dotato di forme procedurali precise la cooperazione tra i livelli di governo istituzionali.

#### **ATTI AMMINISTRATIVI**


**(1)** Per quanto attiene gli atti di natura amministrativa trattasi di Deliberazioni della Conferenza CU/CSR; si registrano le seguenti fattispecie: designazioni di componenti in organismi di varia natura, atti di competenza di Agenzie, Enti, Organismi dell'Amministrazione Centrale o Autonomi (*Agenzia Demanio, Istat, etc.*).

**(2)** Ciò che si può registrare a riguardo è che l'attenzione maggiore viene riservata agli atti di natura legislativa per vari ordini di motivi. In via generale gli atti amministrativi hanno base legale su norme e atti legislativi che dovrebbero già essere stati concertati fra le parti; pertanto non dovrebbero contenere, in via potenziale, disposizioni conflittuali. Si registra, altresì, una casistica rilevante di espresso rinvio, in occasione dei pareri su provvedimenti legislativi, alla concertazione successiva sugli atti amministrativi conseguenti, assicurando in tal modo la possibilità alle parti di poter nuovamente intervenire.

**(3)** Anche in relazione agli atti di natura amministrativa rimane vero, tuttavia, che l'obbligo ad acquisire il Parere o l'intesa CSR/CU è relativo alla procedura e non all'accoglimento delle istanze, rimanendo il Governo libero di procedere con il Parere Negativo della Conferenza, registrando la Mancata Intesa, dovendo in tal caso dover deliberare le motivazioni per cui si ritiene di procedere e salvo solo il caso in cui tale

---

<sup>8</sup> Id.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 10-11 aprile 2014  Mia Carlucci – Regione Basilicata  Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme
---	---	---

Intesa sia espressa ai sensi della legge 131/2003, per cui si blocca il procedimento fino al raggiungimento dell'Intesa.

#### **(b) CONFERENZA REGIONI**

**(1)** La Conferenza delle Regioni, pur non essendo stata istituita *ex lege*, ha da tempo ottenuto riconoscimento anche legislativo (*essendo numerose le ipotesi in cui la stessa legislazione rimette direttamente l'adozione di determinati atti, ad esempio le designazioni di rappresentanti delle Regioni o la formulazione di proposte di riparto di fondi, alla Conferenza delle Regioni*). Tale Conferenza si è data una strutturazione interna che appare funzionale a garantire che su qualsiasi provvedimento posto all'ordine del giorno delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata vi sia una adeguata istruttoria ed un confronto sia tecnico che politico tra le Regioni<sup>9</sup> volto al raggiungimento di una posizione unitaria da proporre alle ***sedi di concertazione bilaterali***.


**(2)** La Conferenza delle Regioni ha ridefinito la propria organizzazione con una determinazione, assunta il 9 giugno 2005, che ha istituito 11 commissioni coordinate da Assessori. "Al fine di assicurare efficienza all'attività della Conferenza e di accelerare e semplificare l'esame delle questioni, sono istituite le seguenti Commissioni, individuate in base a gruppi di materie omogenee di competenza delle Regioni e Province Autonome:

- a) Commissione affari istituzionali e generali;
- b) Commissione affari finanziari;
- c) Commissione affari comunitari e internazionali;
- d) Commissione infrastrutture, mobilità e governo del territorio;
- e) Commissione ambiente e protezione civile;
- f) Commissione beni e attività culturali;
- g) Commissione salute;
- h) Commissione politiche sociali;
- i) Commissione istruzione, lavoro, ricerca e innovazione;
- j) Commissione politiche agricole;
- k) Commissione attività produttive.

*(in precedenza la Conferenza, al suo interno, era organizzata in 5 aree di lavoro: I. Affari Istituzionali, generali e finanziari; II. Affari Comunitari ed internazionali; III. Assetto del Territorio, Tutela dell'Ambiente, Cultura; IV. Servizi sanitari, Affari sociali, Istruzione ; V. Attività produttive e sviluppo).*

Il Regolamento adottato nella stessa seduta del 9 giugno organizza e disciplina i propri lavori *(in precedenza i lavori si svolgevano in base ad una prassi consolidata)*. Il 16 giugno

<sup>9</sup> Sottolinea G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in *Federalismi.it*, n. 20/2009 che "come i Ministeri hanno i propri uffici che vagliano, approfondiscono, propongono, elaborano, a supporto della decisione del Ministro, i documenti, le richieste, le proposte delle Regioni, così le Regioni hanno una propria struttura di supporto/coordinamento e regole precise (quasi un vero e proprio 'procedimento') per l'elaborazione delle determinazioni finali". È però solo l'assemblea della Conferenza che decide sugli argomenti tratti dalle Commissioni".

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 10-11 aprile 2014  Mia Carlucci – Regione Basilicata  Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme
---	---	---

del 2005 la Conferenza ha approvato anche alcune **linee interpretative** del Regolamento. La *ratio* di tale riforma è illustrata nella premessa del Regolamento medesimo:

“l’attività della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome si è sempre ispirata ai principi di leale collaborazione e di rispetto delle diverse valutazioni istituzionali e politiche dei suoi componenti; Constatata la volontà di consolidare il patto tra le Regioni e le Province autonome teso a perseguire con maggiore efficacia un’azione coordinata e solidale attenta alle esigenze dei cittadini e rispettosa delle diversità; Confermato l’impegno a realizzare gli indirizzi espressi dalla Conferenza; Considerato che il funzionamento della Conferenza - sino ad ora assicurato da determinazioni di volta in volta assunte e dalla prassi – richiede ormai un quadro di regole volte a dare maggiore efficacia, certezza e funzionalità allo svolgimento dei lavori”; con le seguenti finalità:


- a) definire, promuovere posizioni comuni su temi di interesse delle Regioni, elaborare documenti e proposte al fine di rappresentarle al Governo e al Parlamento e agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni comunitarie;
- b) predisporre pareri e basi di intesa in osservanza della legislazione vigente;
- c) favorire il raccordo con le autonomie locali a livello nazionale.

**(3)** Tale sistema di *compensazione* preventiva delle istanze regionali, la forza ed anche la visibilità politica delle posizioni della Conferenza delle Regioni ha determinato un effetto, forse non voluto ma inevitabile, di parziale svuotamento di queste due sedi, che sono divenute spesso un passaggio rituale<sup>10</sup>.

Va segnalato, tuttavia, che continua a permanere un carattere duplice sul piano del significato di tale rafforzamento della Conferenza Regioni. Da un lato, registrando i numerosi casi in cui la CSR/CU ratifica sostanzialmente senza incidere sull’istruttoria né sui contenuti, concordati in altre sedi, si può ritenere una funzione “rituale” e priva di valore aggiunto. D’altro canto va rilevato di poter ritenere la CSR/CU l’unica sede di ufficialità delle decisioni, in assenza di cui i risultati – pur concordati e condivisi – sarebbero privi di forma e valenza “giuridica”, nonché di formale ufficialità.

La forza raggiunta dalla Conferenza delle Regioni è dimostrata dalle numerose ipotesi di negoziazione tra Stato e Regioni che avvengono al di fuori della Conferenza Stato-Regioni e direttamente tra la Presidenza del Consiglio (o i Ministri interessati) e la Conferenza delle Regioni. Tale dinamica si concretizza non sulla base della natura degli atti (*leggi, atti amministrativi, accordi politici*), né sulla base della “materia” (*riparto competenze ex art. 117*) ma secondo la rilevanza di contenuto delle questioni di cui trattasi. A titolo esemplificativo: incontri al MEF sulle disposizioni recate dal DL 95/2012; le interlocuzioni con DPS/Presidenza Consiglio sulla nuova Progr UE 14-20; i tavoli al MIT sul TPL; accordi e riunioni istruttorie per poter definire i contenuti anche di Decreti Leggi (*es. Piano casa, etc.*); nonché i casi relativi alle trattative sul rilevante tema del Patto di Stabilità e dei “tagli” alle spese degli enti pubblici e locali (*es. l’art. 16 del DL 95/2012 secondo cui con*

<sup>10</sup> Anche su questo punto si veda G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni*, cit., p. 7, che sottolinea “mentre negli anni ‘90 vi era stata una marcata “regia” dell’ufficio di segreteria della Conferenza Stato-Regioni, anche sulla scorta di una collocazione tendenzialmente “terza” di tale ufficio burocratico rispetto alle istanze del centro e quelle dei territori, e dell’autorevolezza del Ministro per gli affari regionali, negli anni successivi l’attività del ricordato ufficio è divenuta invece più marginale ed è cresciuta quella di autocoordinamento tecnico delle Regioni e degli enti locali”.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 10-11 aprile 2014  Mia Carlucci – Regione Basilicata  Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme
---	---	---

*Delibera della CSR di dispone la ripartizione fra le Regioni e fra le voci di “spesa” su cui realizzare il contenimento; delibera CSR che sarà poi ratificata con DM)<sup>11</sup>.*

La prassi delle “sedute riservate” è precedente e ulteriore rispetto allo stesso Regolamento del 2005; non si evincono in questo, infatti, riferimenti a riguardo. Tale prassi fonda la sua *ratio* sulla necessità di avere momenti a maggiore valenza politica e per effettuare le designazioni. Si può ritenere che nel tempo si sia incrementata tale modalità di lavoro anche in relazione a temi e situazioni che – almeno in via potenziale – configurano ipotesi di divergenza fra le posizioni delle Regioni. I temi afferiscono a contenuti diversificati e molto dipendono anche dai “momenti” politici generali: i riparti della sanità, l’allocazione dei fondi strutturali fra le categorie di Regioni, le proposte di riforme che nel tempo si sono succeduti.

### **(c) RAPPORTI CON I CONSIGLI REGIONALI**

**(1)** Una tendenza che si può registrare negli anni più recenti è relativa alle relazioni con la Conferenza delle Assemblee Legislative<sup>12</sup>. Non risultano azioni dei Presidenti Giunte di passaggio e condivisione preliminare in sede di consiglio regionale circa posizioni da esprimere e decisioni da assumere in sede CU/CSR.

*A seguito della riforma Titolo V i Consigli Regionali hanno avviato azioni coordinate a livello nazionale tese a determinare un ruolo di interlocuzione che si temeva minato dall’elezione diretta dei cd governatori.*

Nella casistica rilevante circa le relazioni in ambito nazionale delle due conferenze (Giunte e Consigli) è da registrare il Decreto Legge n. 174/2012. Tutti i passaggi istruttori relativi alle molteplici disposizioni recate dal decreto sono state oggetto di condivisione fra Conferenza Regioni e Conferenza Assemblee Legislative.


Si può sintetizzare che in prospettiva una relazione più strutturata fra tali due Conferenze consentirebbe di riportare al Governo (nelle sedi di concertazione) posizioni delle Regioni, nel senso più compiuto e pieno.

**(2)** Le Regioni nel proprio modello organizzativo, contestualmente o prima dell’adesione al Cinsedo, hanno previsto e istituito un proprio ufficio su Roma. Inizialmente la *ratio* di tali uffici era la “rappresentanza” nel senso di una sede istituzionale con la funzione di rapportarsi per conto degli uffici regionali con le conferenze man mano che queste si strutturavano. Tali uffici sono allocati nell’ambito della Presidenza della Giunta e hanno declaratorie simili: si interfacciano con le Conferenze, seguono i lavori parlamentari e del Governo a fini di informazione agli uffici regionali. Molte attività vengono esercitate in via di fatto con funzioni diversificate fra le varie Regioni, in relazione anche al ricambio di personale che si è avuto nel tempo.

Ad oggi registriamo che le funzioni che in via diretta vengono esercitate da tali uffici è di essere propriamente “referenti” delle Conferenze, nel senso di ricevere le comunicazioni formali (es. *via Pec dalla CSR/CU*) e partecipare alle riunioni dei tavoli tecnici sulla base delle informazioni che i singoli dipartimenti regionali di competenza fanno pervenire.

<sup>11</sup> Ma v. a riguardo – su altri aspetti – la sentenza Corte Costituzionale n. 179/2014.

<sup>12</sup> Lo Statuto istitutivo reca all’art. 1 la seguente dicitura: “Conferenza dei Parlamenti regionali”, denominata anche “Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 10-11 aprile 2014  Mia Carlucci – Regione Basilicata  Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme
---	---	---

**SOMMARIO: *Le proposte di Riforme del governo Renzi: a. L'intreccio delle Conferenze con il Senato delle Autonomie – b. La posizione della Conferenza Regioni – c. Le prospettive future***

**(3)** Il Governo ha adottato in Consiglio dei Ministri del 31 marzo 2014 un disegno di legge costituzionale recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*. Per quanto di interesse nella nota presente si limiterà la “lettura” alla sola parte relativa al Senato e alla soppressione della legislazione concorrente, al fine di comprendere **se** il sistema vigente delle Relazioni interistituzionali governative sia destinato a rafforzarsi, a terminare, a modificarsi.

**(4)** Nella scheda di sintesi resa disponibile dal Governo – nella parte relativa al superamento del bicameralismo perfetto - si legge:

Il Senato della Repubblica - ridenominato Senato delle Autonomie - viene configurato come un organo rappresentativo delle istituzioni territoriali che concorre, secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa (approvando, insieme alla Camera dei deputati, le leggi costituzionali e deliberando, negli altri casi, proposte di modificazione che in alcune materie possono assumere una particolare forza nel procedimento) ed esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni. Il nuovo Senato delle Autonomie partecipa, inoltre, alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi dell’Unione europea e, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolge le attività di verifica dell’attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell’impatto delle politiche pubbliche sul territorio.


Il Senato delle Autonomie è formato dai Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione.

Si prevede dunque una composizione paritaria tra rappresentanti delle Regioni e rappresentanti dei Comuni. A questa componente di natura territoriale si affiancano ventuno cittadini che abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario (i requisiti sono i medesimi attualmente previsti per la nomina a senatori a vita), nominati dal Presidente della Repubblica per un periodo di sette anni. Sono conseguentemente soppressi i seggi del Senato assegnati alla circoscrizione estero, che rimangono per la sola Camera dei deputati.

Nella medesima scheda di sintesi – nella parte relativa al Titolo V - si legge:

Il progetto di revisione del Titolo V è volto a definire un sistema di governo multilivello più ordinato e meno conflittuale, 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.

Ferma restando l’abolizione delle Province, che viene confermata, il progetto di revisione costituzionale prevede il superamento dell’attuale frammentazione del riparto delle

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 10-11 aprile 2014  Mia Carlucci – Regione Basilicata  Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme
---	---	---

competenze legislative tra Stato e Regioni – la cui rigidità ha contribuito ad alimentare un rilevante contenzioso costituzionale – in favore di un decentramento legislativo più razionale e funzionale allo sviluppo economico e sociale del Paese.

In questa prospettiva, le linee direttrici del progetto di riforma dispongono il superamento della rigida ripartizione legislativa per materie in favore di una più moderna e flessibile ripartizione anche per funzioni ispirata ad un “regionalismo cooperativo”, che prevede:


- l’eliminazione delle competenze legislative “concorrenti” e la conseguente ridefinizione delle competenze “esclusive” dello Stato e di quelle “residuali” delle Regioni;
- l’introduzione di una “clausola di supremazia”, in base alla quale la legge statale, su proposta del Governo, può intervenire su materie o funzioni che non sono di competenza legislativa esclusiva dello Stato, se lo richiede la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica o lo rende necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico sociali di interesse nazionale;
- l’introduzione della possibilità per lo Stato di delegare, anche temporaneamente, alle Regioni la funzione legislativa nelle materie di propria competenza esclusiva, salvo alcune eccezioni;
- il riordino dei criteri di riparto della potestà regolamentare.

Il concetto su cui si vogliono porre delle riflessioni afferisce al “combinato disposto” risultante dalla soppressione della legislazione concorrente recata dalla riscrittura dell’art. 117 con la disposizione dell’art. 55, comma 4, recate dalla proposta costituzionale: *“Il Senato delle Autonomie rappresenta le Istituzioni territoriali. Concorre, secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ed esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni. (...)”*; e alla verifica della compatibilità fra la sopravvivenza delle Conferenze e l’istituzione del Senato, ovvero in quale misura l’una sia “assorbita” dall’altro.

#### **(a) L’intreccio delle Conferenze con il Senato delle Autonomie**

Secondo la proposta costituzionale le Regioni concorrono alla funzione legislativa nell’ordinamento nazionale in due sedi: in Consiglio Regionale sulle competenze che risultino proprie (*ex art. 117, co. 3 proposta DDL*), in Senato sulle altre competenze che pertanto afferiscono a competenze statali; nello specifico con un ruolo “rafforzato” del Senato in relazione alle materie elencate dall’art. 70, co. 4 della proposta costituzionale.

**(1)** Il Senato delle Autonomie certamente assorbe una parte considerevole delle attività della Conferenza CSR/CU, afferenti l’attività legislativa. Il Governo, in tale prospettiva, NON dovrebbe essere più obbligato alla concertazione sulle proprie iniziative essendo spostato in Senato il luogo per contemperare gli interessi, (riconoscendo, peraltro, alle Autonomie un ruolo formale nell’iter legislativo statale), ma soprattutto in ragione del venir meno della legislazione concorrente; questa, infatti, è certamente la principale motivazione che rende necessaria la concertazione CSR/CU. In via teorica si può ipotizzare che venga a determinarsi un nuovo ambito di competenza del sistema delle Conferenze nelle materie su cui l’art. 118 Cost. dispone le forme di “coordinamento” fra Stato e Regioni:

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 10-11 aprile 2014  Mia Carlucci – Regione Basilicata  Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme
---	---	---

*La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici.*

Aspetto da annotare concerne il fatto che tale schema traspone in Senato la Conferenza Unificata (e non la CSR) con la presenza delle Città metropolitane al posto delle (ormai) soppresse Province<sup>13</sup>. Ulteriore annotazione concerne il sistema di rappresentanza degli enti locali (ad oggi Anci e Upi): i sindaci saranno eletti in Senato secondo le modalità che dovranno prevedersi, senza la necessità della sede nazionale ANCI e del raccordo ad oggi da questi svolto; stante, altresì, che la rappresentanza è qualificata come “territoriale” e non “corporativa” quale è nei fatti il modello dell’Anci. ....

Assumendo che la concertazione nell’ambito delle Conferenze potesse significare anche un “rafforzamento” del ruolo del Governo nei confronti del Parlamento<sup>14</sup> specie dopo la riforma costituzionale del 2001 e le accresciute competenze delle Regioni<sup>15</sup>, si dovrà registrare il venir meno di tale interesse governativo.


Nel permanere delle due sedi, Conferenze e Senato, la “filiera” che verrebbe a configurarsi, sarebbe: il Governo concerta la sua proposta in CSR/CU, inoltra in Parlamento dove il Senato potrà nuovamente chiedere di esprimersi con identica rappresentanza di chi si è espresso in Conferenza e senza alcun vincolo di dover rispettare una sua precedente volontà. Di contro nell’ambito della Conferenza la disponibilità a “mediare” da parte degli stessi enti territoriali – al fine di ottenere qualcosa anche se non piena soddisfazione – verrebbe meno, stante la facoltà (in via potenziale) di poter ridiscutere tutto in Senato.

<sup>13</sup> È verosimile che la disciplina sulle modalità elettive dei Senatori debba prevedere fra i sindaci una presenza relativa ai sindaci metropolitani

<sup>14</sup> Cfr. Puccini 21 ottobre 2009, in *Federalismi.it* n. 20/2009: “Da più parti, infatti, si è sottolineato come l’acquisizione del pieno consenso delle autonomie, in seno alle Conferenze Stato-regioni e unificata, su di un certo contenuto di atti del genere, conferisca al Governo una posizione di forza pressoché irresistibile all’interno e nei confronti del Parlamento, inducendo quest’ultimo, di conseguenza, ad aderire pedissequamente a quel contenuto”.

<sup>15</sup> Si vedano in tal senso, anche, F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, spec. p. 483; R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, p. 254; S. MANGIAMELLI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, p. 111; E. CATELANI, *I rapporti fra Governo e regioni dopo la riforma del titolo V. Il ruolo delle Conferenze*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Jovene, Napoli, 2004, p. 547; S. BUDELLI, *Anatomia dei raccordi nell’assetto policentrico*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 110; G. CAPRIO, *Una vera Conferenza delle Regioni per l’attuazione del federalismo*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 20 giugno 2008, p. 4; G. BUSIA, *Verso la riforma delle Conferenze*, in V. ANTONELLI (a cura di), *Città, province, regioni, Stato. I luoghi della decisione politica*, Donzelli, Roma, 2009, p. 115. Tende peraltro a sottolineare le distorsive implicazioni di dinamiche del genere in ordine ad un corretto e lineare svolgimento del rapporto fiduciario fra Parlamento e Governo P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, p. 549 ss. A sua volta, L. LANZILLOTTA, *L’evoluzione dei rapporti tra Stato e Istituzioni territoriali: la lunga marcia del federalismo italiano*, in *Economia italiana*, 2008, pp. 319-320, ritiene che le conferenze, in virtù di tali dinamiche, producano anche un «singolare effetto di standardizzazione e di relativa sterilizzazione dell’indirizzo politico di maggioranza», in quanto, sul fronte regionale, «per trovare l’unità», si tende inevitabilmente a ricercare «il minimo comun denominatore su posizioni mediane, scarsamente caratterizzate sul piano dell’innovazione e della discontinuità»: quindi, generalmente, un depotenziamento dell’indirizzo politico del Governo.



	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 10-11 aprile 2014  Mia Carlucci – Regione Basilicata  Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme
---	---	---

**(2)** Dal modello del Senato delle Autonomie rimane esclusa tutta l'attività che afferisce alle relazioni in ordine ad atti di natura amministrativa, sia di espressione governativa sia di altri enti e organismi dell'amministrazione centrale. In tal senso il ruolo della Conferenza ben potrebbe conciliarsi con il ruolo del Senato. Su tale piano va richiamato che, oltre le norme che nel tempo hanno stabilito e previsto funzioni nell'ambito delle Conferenze, lo stesso Dlgs 281/97 dispone discipline che di fatto risultano inattuate o comunque poco utilizzate (v. oltre).

*Nota a margine*

La figura del Ministro per gli Affari Regionali dovrà "ripartire" il suo ruolo e le sue funzioni con il Ministro per i Rapporti con il Parlamento. Le Regioni e gli enti territoriali, infatti, essendo in Parlamento ed essendo il Ministro per i Rapporti con il parlamento a dover mediare e informare, conciliare tempi, modi e contenuti del Governo con le Camere sarà necessario raccordare tali due figure ministeriali; ovvero intendere che il Senato, così come non chiamato a votare la fiducia al Governo, non sia oggetto neanche di alcuna relazione con il Ministro preposto ai Rapporti con il parlamento.

### **(b) La posizione della Conferenza Regioni**

Nell'ambito dei recentissimi lavori delle Regioni sulla proposta costituzionale, il tema delle Conferenze in relazione all'incrocio di competenze con il Senato delle Autonomie al NON è stato rilevato. In via generale le Regioni hanno sempre ritenuto che la *ratio* della Conferenza fosse resistente alle ipotesi di assorbimento da parte di una Camera delle Autonomie in Parlamento.

In tali casi si è sempre ritenuto che la Conferenza dovesse essere oggetto di specifica riforma poiché i mutamenti istituzionali e costituzionali richiedevano processi di riadattamento anche sul piano delle relazioni interistituzionali, sia sulle forme che sui contenuti.


### **(c) Le prospettive future**

È evidente la difficoltà ad integrare il sistema delle Conferenze con il nuovo modello di Senato delle Autonomie; risulta complessa l'ipotesi di un completo assorbimento dell'una nell'altra, così come è complessa l'ipotesi di due modelli paralleli entro cui una medesima componente si relaziona sui medesimi oggetti con due interlocutori diversi: Governo e Parlamento.

L'ipotesi verosimile è di mutare profondamente i contenuti e le questioni di cui si possa occupare una Conferenza che continui a permanere nell'ordinamento; come anticipato lo stesso Dlgs 281 disciplina attività ad oggi scarsamente "praticate":

#### **art. 2, comma 1, lett. c)**

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;

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 10-11 aprile 2014</p> <p>Mia Carlucci – Regione Basilicata</p> <p>Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme</p>
---	--	--

**art. 5, comma 1, lett. a)**

a) raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nelle materie di competenza di queste ultime;

**art. 5, commi 2 e 3**

2. La Conferenza Stato - regioni designa i componenti regionali in seno alla rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea.

Su richiesta dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e col consenso del Governo, la Conferenza Stato regioni esprime parere sugli schemi di atti amministrativi dello Stato che, nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, danno attuazione alle direttive comunitarie ed alle sentenze della Corte di giustizia delle comunita' europee.

3. La Conferenz Stato - regioni favorisce e promuove la cooperazione tra la Cabina di regia nazionale e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, al fine della piena e tempestiva utilizzazione delle risorse comunitarie destinate all'Italia.

**art. 6, commi 1 e 2**

1. La Conferenza Stato - regioni favorisce l'interscambio di dati ed informazioni sull'attività posta in essere dalle amministrazioni centrali, regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. La Conferenza Stato - regioni approva protocolli di intesa tra Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, anche ai fini della costituzione di banche dati sulle rispettive attivita', accessibili sia dallo Stato che dalle regioni e dalle province autonome. Le norme tecniche ed i criteri di sicurezza per l'accesso ai dati ed alle informazioni sono stabiliti di intesa con l'Autorita' per l'informatica nella pubblica amministrazione.

Si aggiungono leggi specifiche, ad esempio, la legge n. 42/2009, art. 5 che istituisce la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di seguito denominata "Conferenza", di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, e ne disciplinano il funzionamento e la composizione. Il successivo Dlgs 68/2011 al Capo V, artt. 33-37, disciplina Oggetto, Composizione, Modalità di funzionamento, Funzioni e Supporto tecnico.

Si aggiungono i temi relativi e afferenti al cd *diritto ascendente* dell'ordinamento comunitario. Si aggiungono le relazioni necessarie derivanti – come anticipato – dalle disposizioni recate dall'art. 118 cost. co. 3; i casi, infine, in cui siano leggi statali a rinviare a delibere della CSR/CU per gli adempimenti successivi e per riparti di risorse, etc.



## CONCLUSIONI

Se si condivide che l'assunto da cui ci si muove è quello descritto in Premessa, le prospettive sul futuro del sistema debbono tenerne conto: il diritto materiale sta subendo profonde modifiche, almeno, su tre ambiti a cui devono seguire delle riflessioni.

**(1)** L'Italia è saldamente ancorata ai processi europei: l'obiettivo di rientro dal debito pubblico, l'adesione al fiscal compact, le accelerazioni imposte dalla necessità di superare la profonda crisi economico-finanziaria (*soprattutto in Italia*) chiedono politiche strutturali e fortemente incisive. Le proposte governative sono sostanzialmente vincolate nei fini e negli effetti, registrando, a livello interno, una riduzione delle possibilità di trattativa fra le parti.


**(2)** La necessità di garantire le risposte a cui il Paese si è impegnato, in Europa e con i cittadini, determina "atteggiamenti" del governo nazionale di bassa *tolleranza* verso i sistemi delle relazioni istituzionali. Gli ultimi governi nazionali fanno registrare spinte riformistiche con uno "spread" molto elevato fra atti e fatti; le riforme risultano solo parzialmente attuate; tuttavia, è il sistema relazionale che viene percepito come aggravio procedurale privo di valore aggiunto, quando non anche responsabile delle sostanziali inattuazioni delle riforme proposte.

**(3)** I fenomeni di crisi finanziarie e le conseguenti restrizioni dei bilanci pubblici che impattano e si riversano sul piano sociale, politico, istituzionale, comportano vincoli e limiti alle capacità di autonomia dei livelli di governo subnazionale. Si può ritenere che questa sia fra le cause del sostanziale peggioramento della qualità dei rapporti centro-periferia.

L'opacità politica che si accompagna alla crisi istituzionale rischia di "travolgere" i livelli di governo subnazionali: le Regioni sono chiamate ad una sfida e ad un nuovo protagonismo<sup>16</sup>. Sono necessarie azioni tese a riconquistare autorevolezza e affidabilità nei confronti dei cittadini e delle Istituzioni ad altri livelli.

**(4)** Le scelte – anche istituzionali – non poche volte sono compiute sulla spinta dell'onda mediatica (v. il caso Province) determinando atteggiamenti comuni sulla cui base si creerà il diritto materiali prima e formale poi. Le Regioni hanno l'onere di avere o

<sup>16</sup> A livello nazionale gli anni '90 hanno disposto strumenti di intervento (es. L.52/96) che hanno permesso alle Regioni di aprire propri uffici di collegamento con le istituzioni comunitarie (e quasi tutte le Regioni e le Province autonome hanno un ufficio di collegamento a Bruxelles); ciò che ora va aggiornato riguarda la compatibilità di tali scelte con la fase di restrizione finanziaria del Paese e con le azioni poste in essere con la *cd Spending Review*. Anche a livello comunitario è venuta meno l'enfasi che ha contraddistinto gli anni 80 e 90 circa la costruzione della *cd Europa delle Regioni*. Di quella fase possono ricordarsi la Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 (resa esecutiva in Italia con l. 30 dicembre 1989, n. 439); il progetto di Convenzione sulla cooperazione interterritoriale delle collettività o autorità territoriali del 17 marzo 1993; il progetto della Carta europea dell'autonomia regionale, approvato dalla Camera delle Regioni del Congresso dei poteri locali e regionali il 4 giugno 1997; il rapporto Stoiber-Gomes su "Regioni e Città, pilastri d'Europa", adottato dal Comitato delle Regioni il 10 aprile 1997. Chiarissima era la proposizione di un'Europa "a tre livelli", in cui le Regioni e le autonomie locali erano chiamate a ricoprire un ruolo nella costruzione dell'assetto istituzionale dell'Unione europea; e ancora, il coordinamento europeo delle Regioni con Poteri legislativi (74 Regioni dei paesi membri dell'Unione europea). Su tali organismi ciò che si registra è un graduale svilimento di centralità, visibilità e autorevolezza, pur in assenza di diritto formale che ne abbia modificato ruoli e funzioni.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 10-11 aprile 2014 Mia Carlucci – Regione Basilicata Il sistema delle Conferenze nella prospettiva delle riforme
---	---	---

non avere avuto voce chiara nel determinare e affermare il proprio ruolo, nel riconoscere e consentire percorsi gradualmente e differenziati: la differenza è un dato della realtà che non esclude le istituzioni e le capacità amministrative, è un dato della storia e della geografia.

**(5)** Processi di differenziazione sui livelli di autonomia delle Regioni avrebbero consentito il configurarsi di uno Stato Regionale con ordinamento articolato e coerente con la realtà, che nel tempo avrebbe potuto raggiungere livelli di uniformità, senza spinte centrifughe, con spirito solidale e senza egoismi che non poche volte, purtroppo, si registrano.

*“Cafè para todos. Y así estamos en un cuento de nunca acabar”.*