

Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali

di Ilenia Ruggiu

Sommario: *Premessa – 1. La partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti legislativi statali: la regola e la prassi. – 2. La partecipazione delle Regioni alla normazione secondaria ed alle decisioni amministrative. – 3. Conseguenze della omissione o della patologia della partecipazione: il quadro normativo e giurisprudenziale. – 4. (segue) Le sanzioni politiche attivate dalle Conferenze. – 5. Quali conclusioni? Un confermato peso politico delle conferenze con il rischio di una correzione permanente delle politiche.*

Premessa.

Le conferenze non sono un prodotto del nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione. Anzi, l'indicazione proveniente dalla riforma era opposta rispetto a tale modello: la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata da rappresentanti delle autonomie evocava, infatti, una rappresentanza di tipo parlamentare, da sempre al centro del dibattito italiano¹. Il carattere facoltativo della soluzione proposta dall'art. 11 della legge costituzionale 3/2001, tuttavia, lasciava intuire che il tema dell'organo di rappresentanza territoriale non veniva affrontato in modo risolutivo. Così le conferenze hanno continuato la loro attività e hanno visto confermato il loro ruolo di titolari esclusivi della funzione di raccordo con il centro².

Un bilancio sull'operare di tali istituzioni a dieci anni dalla riforma può essere effettuato ripercorrendo le tre principali sfere di azione delle stesse: legislativa, amministrativa e finanziaria. Su ognuno di questi versanti si registrano linee evolutive ormai definitive e stabilizzate ed altre che, invece, si presentano come novità maturate nel nuovo contesto istituzionale.

Prima di addentrarci nell'analisi è opportuno dar conto di alcuni aspetti di sistema utili a leggere gli eventi. Sono in particolare due i dati che vanno tenuti presenti. Nei dieci anni di vigenza della riforma del Titolo V le conferenze³ si sono trovate ad operare in una situazione del tutto

¹ A favore di tale ipotesi, tra i lavori più recenti, oltre alla amplissima dottrina precedente: S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari, 2006; A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativi. Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Giuffrè, Milano 2010; C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, 2007, 527 ss.; L. ANTONINI, *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una Camera delle autonomie*, in www.federalismi.it, 2003; L. CASTELLI, *Il Senato delle Autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Cedam, Padova, 2010.

² Qualche tentativo di spostare "altrove", in questi dieci anni, la collaborazione non ha mai intaccato in modo significativo il protagonismo delle conferenze. Talvolta il ruolo di raccordo è stato affidato, anziché alle conferenze, a conferenze di servizi o ad organi *ad hoc*. Emblematica è stata l'istituzione della Conferenza nazionale per l'energia (prevista nella legge 6 agosto 2008, n. 133), al fine di concordare la "strategia nazionale dell'energia". Proprio su tale organo la Corte costituzionale si è pronunciata con la sent. 339/2009 attribuendogli soltanto un ruolo preliminare e ribadendo che il vero coinvolgimento nella produzione normativa dovrà avere luogo tramite le conferenze.

³ Per una ricostruzione di diversi aspetti del funzionamento delle conferenze nel periodo post-Titolo V: R. BIN, *La "leale collaborazione" tra prassi e riforme*, R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2006; G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in www.federalismi.it, 19/2009; S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana (del primo e del secondo regionalismo)*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 1/2007; F.S. MARINI, *L'attività della Conferenza Stato-Regioni nell'anno 2004*, in Issirfa, Terzo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia, Milano, Giuffrè, 2005, 570 ss.; V. TAMBURINI, *Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007*, in Issirfa, *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, 495 ss.; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006; R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di*

particolare, data dal fatto che nelle tre legislature che si sono susseguite, dal 2001 ad oggi, i governi in carica hanno portato avanti il proprio indirizzo politico quasi ignorando che il Titolo V fosse entrato in vigore. L'alto contenzioso costituzionale appare conseguenza soprattutto di tale attitudine centralista e solo in misura minore del tentativo di forzare il testo costituzionale (in particolare l'art. 117 c. 4) da parte delle regioni.

Un secondo fattore di sistema da tenere presente è che le conferenze si sono trovate ad operare in un contesto caratterizzato da risorse decrescenti, dato che ha anch'esso contribuito ad esasperare i conflitti con il centro.

Tali fattori hanno accentuato gli episodi di "sleale collaborazione" o di "scollaborazione", in cui il governo, pur continuando a sottoporre i suoi atti normativi alle conferenze, ne ignorava poi sia le eventuali critiche di incostituzionalità sia le proposte emendative.

E', dunque, l'alta conflittualità tra centro e periferia a poter essere considerata la cifra caratterizzante il decennio in esame. Ed è in questo contesto, che anticipando le conclusioni, emerge il risultato principale dell'analisi condotta: a situazione giuridica sostanzialmente invariata si registra un rafforzamento della capacità reattiva e della coscienza del proprio ruolo istituzionale da parte delle conferenze. Con però esternalità non sempre positive sulla complessiva gestione delle politiche, che, ancora una volta, pone il problema della riforma degli organi di raccordo al centro del dibattito italiano.

1. *La partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti legislativi statali: la regola e la prassi.*

Il fondamento giuridico della partecipazione delle Regioni, per il tramite delle conferenze, all'attività legislativa statale si rinviene sia nel d.lgs. 281/1997 sia in singole leggi statali che prevedono, di volta in volta, il parere o l'intesa con le conferenze⁴.

Il d.lgs. 281/1997 stabilisce, all'art. 2 c. 3, una partecipazione generale della Conferenza Stato-Regioni (CSR), che "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". L'art. 9 stabilisce che nei casi di "interesse comune" alle regioni e agli enti locali le stesse funzioni consultive – obbligatorie, ma non vincolanti – spettano alla Conferenza Unificata (CU). L'art. 2 c. 4 e l'art. 9 c. 3 codificano, inoltre, un tipo di coinvolgimento facoltativo dei due organi su ogni altro oggetto, rispettivamente "di interesse regionale" o "di interesse comune" con le autonomie locali, che il Presidente del Consiglio ritenga opportuno sottoporre all'esame degli organi, anche sollecitato da una richiesta regionale.

Per quanto riguarda le *leggi* approvate dal Parlamento, la regola è quella che le regioni partecipano, sempre tramite parere obbligatorio, ma non vincolante, soltanto alla predisposizione del disegno di legge di iniziativa governativa nei casi (generali o particolari quali la legge finanziaria) indicati dal d.lgs. 281/1997, risultando almeno formalmente escluse dal procedimento legislativo parlamentare a meno che qualche legge *ad hoc* non lo disponga⁵ (e senza considerare le prassi di interazione tra conferenze e Parlamento, su cui *infra*). Ugualmente non sussiste un obbligo di sottoporre alle conferenze i *decreti legge*, per la loro stessa natura di atti emanati in situazioni di necessità e urgenza, anche se le regioni recuperano un ruolo dovendo fornire un parere sul disegno

diritto pubblico, Milano, 2006.

⁴ In particolar modo in riferimento all'approvazione di decreti legislativi. Si pensi, tra le più note, alla legge 15 marzo 1997 n. 59 (es. art. 20, c. 5) o alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (es. art. 2, c. 3).

⁵ Come accaduto di recente con l'art. 3 c. 4 della l. 42/2009 che, dopo aver istituito la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, stabilisce: "al fine di assicurare il raccordo della Commissione con le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, è istituito un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata... La Commissione, ogniqualvolta lo ritenga necessario, procede allo svolgimento di audizioni del Comitato e ne acquisisce il parere".

di legge di conversione.

Non si è, invece, concretizzata l'ipotesi, che introdotta dalla sent. 303/2003, che gli atti legislativi statali operanti chiamate in sussidiarietà dovessero essere preceduti da intese. Tale ipotesi è stata, infatti, subito ridimensionata sin dalla sent. 6/2004, che ha chiarito che le forme di collaborazione dovevano riguardare non l'adozione dell'atto legislativo, ma il fatto che questo preveda, al suo interno, "adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali": la collaborazione non è "in entrata", "a monte" bensì "in uscita", "a valle"⁶. La sent. 6/2004 e la giurisprudenza successiva indirettamente esalta, dunque, il ruolo delle singole regioni o delle conferenze nella produzione di fonti secondarie, terziarie o di atti amministrativi.

Rispetto a tale cornice giuridica, il funzionamento delle conferenze nei dieci anni di vigenza del Titolo V registra alcune prassi che risultano indispensabili per capire il reale ruolo di tali organi nel processo di produzione delle fonti primarie.

Il primo dato da rilevare è quello degli ambiti materiali sui quali le conferenze sono chiamate ad esprimersi. Il d.lgs. 281/1997 fu approvato in un contesto costituzionale che era quello precedente alla riforma del Titolo V: il suo richiamo alle "materie di competenza regionale" si sarebbe dovuto re-interpretare nel senso di limitare il coinvolgimento alle nuove materie previste nell'art. 117 c. 3, con esclusione di quelle previste nell'art. 117 c. 2, ma anche – sembra potersi dire – di quelle dell'art. 117 c. 4. Almeno a livello teorico sulle materie residuali avrebbero dovuto legiferare soltanto le regioni e, di conseguenza, il coinvolgimento delle conferenze non avrebbe dovuto aver luogo, ma sono state evidenziate le incertezze della residualità ed è noto che su tali materie lo Stato ha continuato a legiferare⁷. Basta, infatti, scorgere gli ordini del giorno delle conferenze per rendersi conto di come il loro coinvolgimento avvenga su un numero vastissimo di materie, non limitandosi alla legislazione statale di tipo concorrente. Le conferenze si esprimono sia su materie esclusive statali come l'immigrazione⁸, sia su materie residuali regionali, come il turismo⁹. Talvolta ciò dipende dal fatto che lo Stato ha continuato a legiferare come se il Titolo V non fosse entrato in vigore, compensando tale fatto con il coinvolgimento delle conferenze – *sua sponte* o su imposizione della Corte costituzionale – talaltra è l'imperativo della *governance* che spinge le stesse conferenze addirittura a proporre politiche concertate in materie residuali, ad accettare che vi siano esigenze unitarie da affrontare congiuntamente¹⁰ o che spinge lo Stato a coinvolgerle utilizzando la collaborazione facoltativa prevista nel d.lgs. 281/1997. A riprova di ciò si rileva che negli ordini del giorno degli ultimi anni aumentano le intese e gli accordi per la gestione concertata di politiche¹¹. Queste diverse spinte – lo Stato che legifera in ambiti regionali, le

⁶ La Corte motiva osservando che "in assenza di una trasformazione delle procedure parlamentari e data la mancata istituzione della Commissione bicamerale integrata di cui all'art. 11, l. cost. 3/2001", diventa impossibile sindacare il mancato rispetto di procedure che assicurino la compartecipazione delle Regioni al procedimento legislativo. A. D'ATENA, *Dimensioni e problemi della sussidiarietà*, in G.C. De MARTIN (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 2008, 43 ss.

⁷ Si veda il contributo di S. Parisi in questa *Rivista*.

⁸ Si veda, da ultimo, il parere rilasciato il 18 novembre 2010 dalla Conferenza delle Regioni sullo schema di DPR recante "Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo stato, a norma dell'articolo 4-bis, comma 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286".

⁹ Ad esempio un documento del 7 ottobre 2010 elaborato dalla Conferenza delle Regioni propone un "Piano strategico nazionale del turismo" con lo scopo di creare un sistema di *governance*. La Conferenza, dunque, si muove in un'ottica di gestione concertata di una materia residuale.

¹⁰ In questo senso le conferenze non si sono opposte a priori al problema posto dalla dottrina, A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 345 ss., sul venir meno dell'interesse nazionale e sulla necessità di discipline uniformi: hanno però sempre preteso il rispetto della leale collaborazione in questi casi.

¹¹ Tali accordi spesso vengono "novati" in fonti legislative, ma sono anche citati come fonte autonoma, di *soft law*, di riferimento. Il fenomeno era stato registrato da L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2004, 691 ss. che osserva come l'esplosione di tale tessuto cooperativo «può essere ascritto alla serie dei fattori di flessibilità che hanno contribuito ad affrancare il sistema regionale dall'originaria impostazione fondata sul criterio

esigenze di governare insieme politiche complesse – portano ad un risultato molto sintomatico: gli ambiti materiali, che sono sinteticamente riportati a margine di ogni punto dell'ordine del giorno, non coincidono affatto con gli elenchi dell'art. 117 Cost. Rispetto alle liste competenziali ivi contenute, quello delle conferenze sembra un mondo a parte. Il dato più emblematico di ciò è che, negli ordini del giorno, le materie sono individuate sulla base delle denominazioni dei Ministeri vigenti da cui proviene la richiesta di parere (es. gioventù, politiche agricole e forestali e via enumerando).

La chiarificazione delle competenze internamente alle conferenze, riportandole ad un aggancio testuale all'art. 117 Cost., potrebbe essere un punto importante di riforma del sistema e può spiegare in parte anche le ragioni del contenzioso costituzionale. Gli organi di collaborazione non hanno certo aiutato a fare chiarezza su un già confuso assetto competenziale, perché non lo hanno usato per organizzare i propri lavori, per autoqualificare gli atti che fuoriuscivano da questo circuito, per prendere delle pre-decisioni, certo non vincolanti, ma che sarebbero stati dei possibili indicatori per la Corte costituzionale.

Se le conferenze sembrano divenute “tuttologhe” dal punto di vista degli oggetti sottoposti alla loro consultazione, il dato dell'altissimo contenzioso costituzionale che si registra avverso atti legislativi statali ritenuti lesivi di competenze regionali rivela indubbiamente un problema nella collaborazione tra Stato e Regioni. Si tratta di un problema di cui è complesso accertare le ragioni perché i dati relativi al funzionamento delle conferenze sono contraddittori sommando aspetti di grande funzionalità, con altri di maggior fatica. Proseguendo nell'analisi delle prassi che si consolidano rispetto al passato e di quelle emergenti, è forse possibile trovare qualche risposta.

Ormai sembra un dato consolidato che il Governo non ometta la consultazione con le conferenze che continuano ad essere sedi molto attive e sostanzialmente unitarie e compatte, aldilà di logiche di appartenenza partitica. La stabilità del loro ruolo nella produzione normativa è testimoniata in primo luogo dalla loro frequente convocazione, dai fitti ordini del giorno, dall'organizzazione dei lavori per commissioni (voluta da una riforma dello Statuto della Conferenza delle Regioni nel 2001) che ha migliorato notevolmente la macchina organizzativa.

Com'è noto, il d.lgs. 281/1997 impone la convocazione della Conferenza Stato Regioni ogni 6 mesi, della Stato-Città ogni 3 mesi e nulla precisa a proposito della Conferenza Unificata, ma in via di prassi, la convocazione della CSR e della CU si attesta – questo già a partire dal 1997 – in una frequenza bisettimanale¹². Da segnalare, inoltre, che in questo decennio si è affermata la prassi di approvare un calendario semestrale degli incontri e delle sessioni delle CSR e CU. Questo è un dato significativo perché in passato le conferenze venivano convocate di volta in volta dal Governo, che è sempre stato rispettoso della convenzione bisettimanale, ma con il calendario semestrale questa risulta definitivamente stabilizzata. Da segnalare, inoltre, che in questo modo è l'organo stesso che approva il calendario delle proprie sedute e non più il Governo a convocarlo unilateralmente.

Un altro dato che rivela come la consultazione abbia luogo, è l'amplessissima quantità di atti prodotti dalle conferenze, tra i quali, rispetto al periodo pre-Titolo V, si registra un aumento delle intese e degli accordi sia nell'ambito della collaborazione facoltativa, sia come conseguenza di sentenze della Corte. I pareri rilasciati dalle conferenze continuano ad essere in una maggioranza aritmetica positivi. Ogni parere rilasciato in sede politica (le conferenze) è quasi sempre preceduto da, spesso lunghe, trattative che si svolgono in sede tecnica (nei cosiddetti tavoli tecnici): ci si attesta tra i 2 ai 5 tavoli tecnici per atto.

A ciò va aggiunto il fatto che sia la collaborazione in sede tecnica, sia quella in sede politica, assumono la forma di emendamenti puntuali al testo proposto dal Governo. Ormai, infatti, è invalsa

della rigida separazione delle competenze»; e da F.S. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, 327 ss.

¹² Viceversa, è restato più volte disatteso l'obbligo di convocazione della Conferenza Stato-Città, che rappresenta in sé un organo recessivo mentre le sue componenti (Anci, Upi, Uncem) risultano comunque molto attive, ma in sede di Conferenza Unificata.

la prassi di costruire il parere non più in termini generici, come accadeva nei primi anni di funzionamento delle conferenze, ma con ben precisi “emendamenti”, chiamati in questo modo dalle stesse conferenze, evocando la loro vocazione di co-normatori. Vi sono, invero, anche casi in cui le conferenze si relazionano con il Governo tramite osservazioni generali, precisazioni, auspici o raccomandazioni. Questi casi esprimono un livello più debole di cooperazione che generalmente, peraltro, non trova un seguito da parte statale. Il fatto che prevalga la modalità dell’emendamento puntuale dimostra che il rilascio del parere favorevole o il raggiungimento dell’intesa non dipende da un automatico conformarsi dell’organo al testo statale. La contrattazione ha luogo: generalmente prima della riunione politica in conferenza (nei tavoli tecnici) e, se non di successo, in tale sede. Ma se è indubbio che la contrattazione abbia luogo, questa poi ha successo?

Il problema dell’alto contenzioso costituzionale non sta, come visto, a monte della collaborazione perché, in linea generale e sia pure con qualche significativa eccezione, il Governo sottopone i propri atti alle conferenze e perché queste rispondono, criticamente e puntualmente. Il problema è piuttosto a valle: il Governo una volta acquisito il parere può apportare modifiche al testo e, se il parere è negativo o condizionato, può ignorarlo.

Effettivamente, dall’entrata in vigore del Titolo V, i casi di pareri negativi, soprattutto su atti legislativi o, comunque, ad alto impatto ordinamentale, sono notevolmente aumentati. In questi anni è emersa anche la figura del parere ancipite, parzialmente positivo e parzialmente negativo, e del parere – e persino dell’intesa - condizionati che sono stati molto numerosi in questi dieci anni. Da un lato ciò può essere visto come un segno di debolezza delle conferenze che non sono in grado di “chiudere” la contrattazione nei tavoli tecnici e che si trovano costrette ad emettere comunque il parere rinviando, in ultima istanza, alla successiva volontà del Governo l’approvazione delle proprie condizioni. Dall’altro lato, i pareri condizionati possono anche essere visti come un mezzo più rapido e ispirato alla reciproca fiducia: le Regioni danno il proprio assenso per evitare di reinserire all’ordine del giorno la discussione sull’atto normativo e il Governo si impegna ad accogliere le condizioni. Va osservato che il risultato della collaborazione, quando il parere è condizionato, rivela spesso volte un mancato o, comunque, non pieno recepimento delle condizioni regionali in sede di approvazione del decreto legislativo o della legge. Quindi in generale il parere condizionato ha una scarsa forza persuasiva, tanto che molti casi di parere condizionato si sono conclusi con un ricorso alla Corte.

Ricostruendo le dinamiche dell’approvazione di importanti atti legislativi nell’ultimo decennio, si osserva come le conferenze spesso non sono state in grado di bloccare le scelte del Governo. Ma tra il parere negativo in conferenza e il ricorso regionale davanti alla Corte, e spesso anche dopo il ricorso – se la decisione è sfavorevole alle regioni – si registrano tutta una serie di azioni politiche delle conferenze che, come vedremo, rendono più complesso il quadro e che rivelano quanto meno una volontà di persistere da parte regionale e una capacità di influire e correggere parzialmente, anche ex post, una volta che l’atto legislativo è stato approvato, alcune decisioni del Governo. Sul punto torneremo nel paragrafo relativo alle conseguenze della patologia della collaborazione, ma sin da ora è possibile osservare che, in questa ottica, si potrebbe prospettare anche una lettura del contenzioso costituzionale come uno degli strumenti della contrattazione. Questo aspetto può essere apprezzato su diversi versanti: le regioni usano il ricorso alla Corte per richiamare il governo al rispetto della collaborazione¹³; diversi ordini del giorno delle Conferenze sono stati integrati dal Governo per dare attuazione a sentenze manipolative della Corte che rivendicavano più rigorose procedure cooperative¹⁴; la minaccia di ricorso alla Corte è usata

¹³ Si veda una delle tante dichiarazioni del Presidente delle Regioni Errani che, riferendosi in generale all’operato del Governo nel corso della XIV legislatura, ha osservato: «solo dopo gli errori commessi e dopo la presentazione dei ricorsi, il Governo ha ricercato perché costretto intese con le Regioni», Comunicato stampa, *Opere pubbliche: «confronto» Tremonti-Errani*, 7 marzo 2006, in www.regioni.it.

¹⁴ Si pensi alla sentenza sostitutiva d’intesa 134/2006 sui LEA che determinò l’integrazione del punto 11 dell’o.d.g. della Conferenza Stato-Regioni del 20 aprile 2005 per poter procedere all’acquisizione dell’intesa.

come strumento per convincere un governo riottoso alla collaborazione¹⁵; in alcuni casi, anche quando la Corte dà ragione allo Stato, il ricorso aiuta l'ottenimento di modifiche successive alla legislazione¹⁶.

Proseguendo nella ricognizione delle prassi dell'era post-Titolo V, si conferma un coinvolgimento delle regioni nel procedimento legislativo che ha luogo in Parlamento. Come detto, giuridicamente questo coinvolgimento non è previsto, se non in specifici casi *ad hoc*. Ma a fronte del quadro del d.lgs. 281/1997, che in linea generale circoscrive il parere allo schema di disegno di legge di iniziativa governativa, si registrano diversi episodi in cui sono le stesse conferenze a cercare un dialogo autonomo con il Parlamento. Si registra, ad esempio, il caso in cui una collaborazione non riuscita in sede di conferenze determina richieste di correzioni, a legge approvata, da parte delle conferenze o il caso in cui rappresentanti delle conferenze si recano in Parlamento per audizioni presso le commissioni parlamentari o, di recente, anche presso i capigruppo parlamentari¹⁷, per presentare le proprie istanze. Sia pure in modo embrionale, e con episodi circoscritti a momenti di rottura con il Governo, può affermarsi una vocazione delle conferenze ad operare come terze camere e ad usare il Parlamento come interlocutore alternativo, talvolta per non perdere i risultati di faticose contrattazioni attivate con il Governo, talvolta per ottenere correzioni ex post ad atti governativi non condivisi, talaltra perché alcuni atti parlamentari interessano profondamente il mondo delle autonomie.

Un ulteriore dato da rilevare è che il coinvolgimento nell'attività legislativa ha luogo, prevalentemente, tramite la Conferenza Unificata. Posto che tra gli atti approvati da entrambe le conferenze, quelli secondari sono nettamente superiori per entrambe, il coinvolgimento della

¹⁵ Emblematico, sul punto, è il travagliato seguito della sent. 378/2005 «sulle autorità portuali». La Corte aveva imposto con la sent. 378/2005 che la loro nomina avvenisse d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, ma l'allora Ministro delle infrastrutture e dei trasporti Lunardi, il 29 dicembre 2005, inserì nello schema di decreto-legge *omnibus* sulla Pubblica amministrazione (cosiddetto decreto mille proroghe) una disposizione, volta a modificare la legge 28 gennaio 1994, n. 84 «Riordino della legislazione in materia portuale», attraverso la quale la nomina di 12 autorità portuali strategiche sarebbe avvenuta semplicemente «sentiti» i Presidenti delle regioni anziché con il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza Unificata. Tale comportamento suscitò aspre reazioni da parte regionale, che minacciarono di impugnare la disposizione. La questione avrebbe aperto il «caso» della Corte chiamata per due volte a ribadire la necessità dell'intesa; tuttavia, ben presto la crisi è rientrata in conseguenza del ritiro della disposizione dal decreto-legge medesimo. In tale contesto, la sent. 378/2005 si è rivelata un efficace baluardo argomentativo per le Regioni, imponendo il ritiro della disposizione dal decreto-legge.

¹⁶ E' quanto accaduto con la sent. 278/2010 avente ad oggetto numerosi ricorsi sollevati avverso la legge 23 luglio 2009, n. 99, *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*, contenente diverse deleghe al governo, tra cui alcune sul nucleare. Il successivo d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, "*Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99*" che dà attuazione alla delega, ha accolto in pratica almeno alcune delle censure formulate avverso la legge delega, nonostante la Corte avesse salvato per intero il testo: ad esempio, nel decreto legislativo è stato inserito l'obbligo di intesa con la CU per la costruzione e l'esercizio degli impianti nucleari nonché altre intese con le singole regioni interessate agli artt. 11 e 27. Anche se va osservato che il decreto legislativo *de qua* è stato oggetto di una pluralità di ricorsi da parte regionale per difetto di altre procedure cooperative che le stesse avevano richiesto.

¹⁷ Si vede la complessa vicenda della cosiddetta "manovra d'estate" 2010. Dopo una serie di infruttuosi tentativi di bloccare la conversione del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, (poi convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, "*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*"), che prevedeva tagli su importanti risorse regionali, riguardanti in particolare il trasporto pubblico, a distanza di cinque mesi, il 1 dicembre 2010, il presidente della Conferenza delle Regioni, dopo un incontro con tutti i capigruppo al Senato, dichiara: "è arrivata la disponibilità a dare vita ad un'iniziativa parlamentare – un ordine del giorno o una risoluzione - sul trasporto pubblico locale (consistente nel "tornare alla fiscalizzazione del trasporto pubblico locale cancellata dalla manovra" e poi di "annullare i tagli da 4,5 miliardi sui trasferimenti in quanto esiste già un taglio analogo nel patto di stabilità interno".

Conferenza Stato-Regioni nell'attività legislativa statale ha ad oggetto pareri su decreti legislativi che attuano direttive comunitarie, sulla legge comunitaria e sulla legislazione in tema di salute. Non mancano, invero, richieste di pareri su disegni di legge o schemi di decreto legislativo anche in altri ambiti materiali, ma questi sono inferiori rispetto a quelli richiesti alla CU. Quali le cause giuridiche e politiche di questa sorta di ripartizione di ruoli tra le due conferenze? Una prima ragione può ravvisarsi nel carattere aperto delle previsioni contenute nel d.lgs. 281/1997. Questo solo in alcuni casi distingue nettamente i ruoli tra CSR e CU ad esempio affidando alla prima le competenze in materia di diritto comunitario (art. 5) e alla seconda il parere sulla finanziaria e il DPEF. Se consideriamo, inoltre, il crescente ruolo che rivendicano le autonomie locali nell'era post Titolo V, possiamo capire che la Conferenza Unificata diviene il luogo che consente anche agli enti locali di partecipare a decisioni legislative che li riguardano. Certo il ruolo degli enti locali è sempre problematico: la Conferenza Stato-Città è un organo da tempo recessivo se singolarmente considerato, tanto che ormai essa non viene più convocata autonomamente, se non in rari casi¹⁸. I pareri che arrivano in CU sono sempre, in forma separata dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM. Ci sono stati diversi casi in cui la CU ha dovuto mediare tra pareri radicalmente negativi acquisiti in Conferenza delle regioni e pareri invece positivi espressi dall'ANCI o dall'UPI¹⁹, ma in generale i due livelli di governo procedono uniti e le divergenze non sono state fonte di indebolimento.

Un cenno merita, infine, di essere fatto alle Regioni speciali. Il loro ruolo nei procedimenti consultivi su fonti primarie è tendenzialmente quello di chiedere l'inserimento di emendamenti con cui svincolarsi dall'applicazione delle leggi statali, rimandando alle norme di attuazione la disciplina delle materie. Le conferenze appaiono sensibili a queste richieste e le sollevano puntualmente al governo. L'atteggiamento delle regioni speciali dice molto sul tipo di legislazione prodotta a livello statale: il fatto che esse continuino a vedere nei propri Statuti un baluardo più forte di autonomia corregge, in parte, la percezione che il Titolo V sia stato un motore in avanti per le regioni ordinarie. Le conferenze, ad ogni modo, sono un organo di riferimento anche per le regioni speciali, che hanno in genere sempre siglato all'unanimità i vari documenti di protesta fuoriusciti da questo circuito.

2. La partecipazione delle Regioni alla normazione secondaria ed alle decisioni amministrative.

La partecipazione delle Regioni, per il tramite delle Conferenze, alla produzione delle fonti secondarie e delle decisioni amministrative trova fondamento sia nel d.lgs. 281/1997, sia in una vasta e stratificata legislazione, che sin dai primi anni di funzionamento della Conferenza Stato-Regioni le ha attribuito funzioni consultive sul punto contribuendo a consolidarne la presenza nel sistema. Questo tipo di partecipazione è da sempre la più numerosa e supera quantitativamente quella legislativa sia in seno alla Conferenza Stato-Regioni che alla Conferenza Unificata. Scorrendo gli ordini del giorno della CSR e della CU questi risultano fitti di pareri su regolamenti governativi, d.m., d.p.c.m. o decreti interministeriali; sono molto frequenti anche i pareri della CSR su delibere del CIPE e gli atti di nomina.

Il seguito della sent. 303/2003 ha aumentato i casi di coinvolgimento delle conferenze nella normazione secondaria, terziaria e negli atti amministrativi. Il principio di sussidiarietà sancito all'art. 118 Cost., infatti è stato inteso come sussidiarietà legislativa e questo ha fatto sì che le leggi

¹⁸ Ad esempio nel procedimento di approvazione del d.lgs. sul federalismo demaniale è stato fornito il solo parere della Conferenza Stato-Città.

¹⁹ Uno degli ultimi episodi riguarda il parere espresso dalla Conferenza unificata il 18 novembre 2010 sullo schema di decreto legislativo recante il "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, nonché attuazione della direttiva 2008/122/ce, relativa ai contratti di multiproprietà contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e scambio". La Conferenza delle Regioni aveva considerato il decreto addirittura affetto di eccesso di delega e, comunque, in violazione delle norme costituzionali sulle competenze. Viceversa, le rappresentanze degli enti locali fornivano parere positivo. La Conferenza Unificata ha prodotto un parere ambiguo con la formula "esprime parere nei sensi in cui in premessa" limitandosi a riportare le due posizioni.

che operassero chiamate in sussidiarietà della funzione legislativa dovessero necessariamente prevedere il coinvolgimento delle singole regioni o delle conferenze nella fase di attuazione delle politiche tramite fonti secondarie o atti amministrativi. Il legislatore ha, talvolta, *sua sponte* proceduto a redigere leggi che prevedessero un adeguato coinvolgimento delle conferenze; laddove ciò mancasse, una vasta stagione di decisioni manipolative della Corte costituzionale ha “riscritto” leggi che procedevano alla chiamata in sussidiarietà senza garantire la partecipazione regionale. Alla giurisprudenza sulla chiamata in sussidiarietà si è poi sommata quella sull’“intreccio” tra materie che ha imposto analoghe conseguenze collaborative (*infra* par. 3). Sono diversi i conflitti di attribuzione che hanno visto la vittoria regionale per l’adozione di una fonte secondaria o di un atto amministrativo sia in assenza che in violazione di un parere o intesa previsto dalla legge. Ed è proprio in relazione alla collaborazione su fonti secondarie che la Corte ha forgiato la sua dottrina sulle intese forti a partire dalla sent. 6/2004, anche se il concetto di intesa forte è problematico²⁰.

Questo dato consente una riflessione che ribalta in qualche modo le perplessità sul fatto che le conferenze esercitino gran parte della loro attività su normazione secondaria o su atti amministrativi²¹. In primo luogo la collaborazione sugli atti secondari è quella che ha una protezione giuridica più certa. In secondo luogo le fonti secondarie sono spesso i luoghi di ripartizione delle risorse o di attuazione di politiche tratteggiate nelle leggi in modo molto generale, per cui talvolta sono atti con i quali si esprimono anche decisioni di notevole rilievo, talvolta anche dotate di tono politico. In terzo luogo, va rivelato che il coinvolgimento nella produzione normativa primaria da solo non basterebbe a garantire il controllo di una politica e la sua piena attuazione perché, pur essendo sicuramente cruciale partecipare alla formazione della legge capostipite di una politica, altrettanto importante è concertare tutto il processo che, a cascata, concreta le disposizioni legislative²².

Per quanto riguarda le prassi relative alla collaborazione delle fonti secondarie e degli atti amministrativi si rimanda a quanto evidenziato in relazione alla produzione normativa primaria.

4. Conseguenze della omissione o della patologia della partecipazione: il quadro normativo e giurisprudenziale.

Il d.lgs. 281/1997 non prevede nessuna conseguenza nell’ipotesi in cui il Governo non

²⁰ Si veda il contributo di C. Mainardis in questa *Rivista*.

²¹ Queste perplessità sono state sollevate da diversi autori, *ex plurimis*: F.S. Marini, *La “pseudocollocazione” di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, 649 ss. e F. Merloni, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 2005, 469 ss., 472-473 che osserva: “le conferenze interamministrative... conoscono un progressivo incremento di competenze, non solo per atti di indirizzo, ma spesso per atti di mera gestione amministrativa. Il che, considerati i moduli prevalenti di conduzione delle conferenze (meri pareri, al massimo intese deboli) si traduce in nuove spinte all’accentramento”.

²² Un esempio, tratto dalle vicende relative all’attuazione della l. 42/2009, può essere utile a capire come in realtà il coinvolgimento in questo tipo di attività possa essere rilevante e possa avere anche un importante contenuto politico. La collaborazione che ha avuto ad oggetto la l. 42/2009 può dirsi sostanzialmente di successo, come attesta il parere condizionato lasciato dalla CU il 2 ottobre 2008. Tuttavia l’adozione dei decreti legislativi attuativi della l. 42/2009 si rivela molto più travagliata. Una volta raggiunto l’accordo sul decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 sul federalismo demaniale, ben si può osservare l’importanza di gestire una politica anche per il tramite delle fonti secondarie o degli atti amministrativi. Il 18 novembre 2010 la Conferenza delle Regioni ha espresso il Parere sul Decreto del Direttore dell’Agenzia del Demanio recante l’elenco degli immobili sottratti al trasferimento agli enti territoriali, ai sensi dell’articolo 5, comma 3, del d.lgs. 85/2010. Il parere era rovente, la Conferenza ribadiva che il decreto rappresentava il primo atto con cui si concretava l’avvio del federalismo demaniale, indicando i beni statali sottratti alla cessione agli enti locali: senonché tali elenchi erano incompleti. La Conferenza chiedeva di conoscere il nome delle Pubbliche amministrazioni ancora inadempienti nell’indicazione degli immobili che risultavano sottratti al federalismo demaniale. Il coinvolgimento della Conferenza “a cascata” dalle fonti primarie (l. 42/2009 e d.lgs. 85/2010) alle fonti secondarie e agli atti amministrativi garantisce una visione a tutto tondo, da parte delle regioni, delle politiche che le riguardano. Se le conferenze si fossero limitate a dare il parere sulla l. 42/2009 o sul d.lgs. 85/2010 il controllo sull’attuazione del federalismo demaniale non sarebbe stato pieno.

assuma o una volta assunto, ignori, il parere delle conferenze. In questi dieci anni la giurisprudenza della Corte costituzionale ha, però, chiarito le sanzioni per la violazione del principio di leale collaborazione e ha essa stessa ampliato i casi di consultazione obbligatoria e anche vincolante delle conferenze in presenza di “chiamata in sussidiarietà” e di “intreccio” tra le materie. L’introduzione in via giurisprudenziale del concetto di intesa forte in questi due casi è probabilmente l’apporto più significativo in termini di garanzie giuridiche che si è sviluppato in questi anni, sia pure esso sia stato più volte smentito.

Di seguito forniremo un elenco delle conseguenze giuridiche delineate dalla Corte costituzionale.

1. *Nessuna conseguenza in caso di omissione o patologia della collaborazione nel procedimento di formazione di atti legislativi.* La Corte è restata fedele alla sua giurisprudenza pre Titolo V (sentt. 373/1997 e 408/1998) secondo cui, in assenza di revisione costituzionale, non si poteva cambiare l’iter di formazione delle fonti primarie per cui non si può dichiarare l’invalidità di un atto legislativo se questo viene adottato senza la collaborazione (tranne il caso di decreto legislativo che ometta un parere imposto dalla legge delega su cui *infra*) o in contrasto con quanto deciso in sede di conferenze. Ciò è stato ribadito nella sent. 437/2001²³, nella sent. 376/2002, nella sent. 231/2005, nella sent. 401/2007²⁴. Nella sent. 159/2008 la Corte può affermare perentoriamente: “è giurisprudenza pacifica di questa Corte che l’esercizio dell’attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione”.

2. *Qualche conseguenza se la collaborazione in CSR o CU è prevista in una legge delega?* Rispetto al quadro sopra delineato, secondo il quale l’obbligo di consultazione previsto dal d.lgs. 281/1997 (o da altra normazione *ad hoc*) risulta privo di sanzione quando cade su schemi di disegni di legge o di decreti legislativi, ci si interroga se cambi qualcosa nel caso particolare in cui sia una legge delega a prevedere il parere o l’intesa con le conferenze tra i requisiti procedurali ulteriori per l’adozione di un decreto legislativo. La Corte non ha mai annullato un decreto legislativo per il fatto che il parere delle conferenze non fosse stato acquisito o per il fatto che il testo del decreto legislativo fosse diverso rispetto a quello fuoriuscito dalla conferenza. Tuttavia, da alcune sentenze sembrerebbe che, almeno la prima ipotesi, sia possibile, mentre è da escludersi che le regioni possano impugnare il decreto legislativo per violazione del principio di leale collaborazione nell’ipotesi in cui, una volta acquisito il parere richiesto dalla legge delega, il governo se ne discosti nei contenuti. Al proposito, nella sent. 401/2007, dopo aver sostenuto il ruolo centrale delle conferenze quali snodi della collaborazione, alle regioni che chiedevano l’annullamento di un decreto legislativo che violava il parere delle conferenze, la Corte rispondeva: “in linea di massima, non sussiste alcuna violazione del principio di leale collaborazione nel caso in cui le modifiche introdotte allo schema di decreto legislativo successivamente alla sua sottoposizione alla Conferenza unificata siano imposte dalla necessità di adeguare il testo alle

²³ Riguardante il giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 138, commi 16 e 17, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2001*. Alle regioni che chiedevano l’annullamento della legge per violazione di un’intesa con il governo, la Corte risponde: “L’impegno, genericamente enunciato dal Governo, di istituire un fondo nazionale di 1000 miliardi di lire per la protezione civile non assume altro valore che quello di una manifestazione politica di intento, che non si inserisce come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo, e tanto meno può costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impuginate. Comunque si sia svolta, dunque, la vicenda dei pareri della Conferenza unificata, cui le ricorrenti si richiamano – e che concernono atti della cui legittimità e del cui contenuto qui non si discute, quali i decreti del Presidente del Consiglio che, ai sensi dell’art. 7 della legge n. 59 del 1997 e dell’art. 7 del d.lgs. n. 112 del 1998, hanno provveduto alla quantificazione e alla ripartizione delle risorse finanziarie corrispondenti alle nuove funzioni assegnate a Regioni ed enti locali in materia di protezione civile, di cui all’art. 108 del medesimo d.lgs. n. 112 del 1998 – è escluso che quella vicenda possa rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale delle disposizioni impuginate” (punto 3 in diritto).

²⁴ Su cui si veda P. CARETTI, *Gli «accordi tra Stato, Regioni e autonomie locali»: una doccia fredda sul mito del «sistema conferenze»* (nota alla sent. 437/2001), in *Le Regioni* 2000, p. 1169 ss. e R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione* (nota a Corte cost. 507/2002), in *Giur. Cost.*, 2002, p. 4184 ss., p. 4187 che osserva come la Corte ha affermato «quello che non poteva non affermare», se la rigidità costituzionale conta ancora qualcosa.

modifiche suggerite in sede consultiva (vedi la sentenza numero 179 del 2001). In tale caso, non è necessario che il testo modificato torni nuovamente alla Conferenza per un ulteriore parere, anche perché altrimenti si innescherebbe un complesso e non definibile meccanismo di continui passaggi dall'uno all'altro dei soggetti coinvolti". Nella sent. 225/2009, che salva il codice dell'ambiente dichiarando infondati i ricorsi regionali, sembra desumibile che solo in assenza di acquisizione del parere si prospetta una violazione della legge delega²⁵. Ad ogni modo, come abbiamo evidenziato in precedenza, e come anche il contenzioso davanti alla Corte dimostra, sono piuttosto rari i casi in cui il Governo omette del tutto l'acquisizione del parere²⁶: è più probabile che il Governo ne ostacoli il rilascio imponendo tempi brevi o che apporti modifiche successive senza ricontrattarle in sede di conferenze.

Nella stessa sent. 225/2009, la Corte respinge anche la censura che il decreto legislativo sia diverso rispetto al parere, essendo stato modificato dal Governo dopo taluni rilievi del Presidente della Repubblica senza essere stato nuovamente sottoposto alla Conferenza unificata, con questa argomentazione: *"La questione proposta dalle altre ricorrenti è inammissibile, per la genericità dell'assunto. In nessuno dei ricorsi, infatti, viene indicato dove o in che misura il testo emanato sarebbe diverso da quello sottoposto all'esame della Conferenza. Il che impedisce di verificare la incidenza di tali presunte modifiche su ambiti materiali di pertinenza regionale e, di conseguenza, la stessa rilevanza della prospettata violazione della legge delega sulle attribuzioni costituzionali delle ricorrenti"* (punto 6.2.1 in diritto). Invero, tale affermazione contiene un'apertura: come era accaduto anche nella sent. 401/2007, la Corte sembra contestare alle regioni di non aver identificato esattamente l'*ubi consistam* della violazione da parte del decreto legislativo "diverso" rispetto al loro parere, quasi che se l'avessero fatto ci sarebbero stati margini per un annullamento.

Di recente, nella sent. 278/2010 alle regioni che chiedevano che la legge delega sul nucleare²⁷ fosse riscritta prevedendo che il decreto legislativo fosse adottato d'intesa, anziché con il mero parere della CU, la Corte ha risposto: *"La questione non è fondata, poiché, come ripetutamente affermato da questa Corte, «le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione», il che nella specie non si verifica (sentenza n. 437 del 2001; da ultimo, sentenza n. 225 del 2009)".* Da tale dispositivo, e in particolare dal fatto che la Corte accetti l'ipotesi di cooperazione imposta "indirettamente", pare potersi concludere quanto segue: la violazione della legge delega che preveda, come requisito ulteriore per l'adozione del decreto legislativo, un parere o un'intesa con le conferenze è sanzionabile con l'annullamento

²⁵ Osserva la Corte: *"La questione è infondata in riferimento al principio di leale collaborazione, posto che, come costantemente chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione (cfr. sentenze n. 159 del 2008 e n. 401 del 2007). Anche in riferimento agli artt. 5 e 76 Cost. la questione è infondata. Il termine concesso alla Conferenza per l'esame della bozza del decreto legislativo, pari a sedici giorni, è stato certamente breve, ma non al punto da essere incongruo, né da rendere impossibile alla Conferenza di dare il proprio contributo consultivo nel procedimento di formazione del decreto stesso. In assenza di un preciso termine legale (minimo o massimo) ed una volta stabilito che quello in concreto concesso alla Conferenza unificata sia stato non incongruo, deve, d'altra parte, escludersi che tale Conferenza possa rifiutarsi di rendere il parere e con ciò procrastinare il termine, giacché si verrebbe a configurare un potere sospensivo o addirittura di veto in capo alla Conferenza, non conciliabile con la attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato."* (punto 6.1 in diritto).

²⁶ Uno dei più recenti è quello riguardante il d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, *Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (G.U. 8 marzo 2010 n. 55, S.O. n. 45)* il cui preambolo reca "preso atto che la seduta del 27 gennaio 2010 della Conferenza Unificata... al cui ordine del giorno era iscritto il presente decreto legislativo non si è tenuta". Il d.lgs. è stato oggetto di numerosi ricorsi regionali, sui quali si attende la pronuncia della Corte che consentirà di capire se lo "sciopero politico" posto in essere dalla CU fosse una causa sufficiente per spingere il Governo ad adottare l'atto senza collaborazione.

²⁷ Legge 23 luglio 2009, n. 99, *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia.*

del decreto legislativo, ma solo se questo parere e intesa non siano acquisiti *in toto*, senza che il Governo fornisca motivazioni o neanche avvii la consultazione. Si tratta di casi rarissimi, mentre l'ipotesi di violazione del contenuto del parere o dell'intesa non appare sanzionabile.

3. *Invalidità della legge statale che omette la collaborazione su fonti secondarie e decisione manipolativa della Corte in presenza di chiamata in sussidiarietà.* La Corte costituzionale con la sent. 303/2003, poi meglio chiarita dalla sent. 6/2004 ha imposto, in presenza di una chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative e legislative, la previsione di meccanismi collaborativi da parte della legge statale. Da segnalare che diverse chiamate in sussidiarietà sono state svolte anche su materie residuali, secondo quanto consentito in astratto già nella sent. 6/2004 e applicato per la prima volta in concreto nella sent. 242/2005. L'ampio uso del ricorso alle "esigenze unitarie" per giustificare interventi statali in materie regionali trova una compensazione nel maggior coinvolgimento delle conferenze, che sono assistite da garanzie giuridiche date dal fatto che la Corte ha pronunciato diverse sentenze manipolative di strumenti di leale collaborazione con le conferenze²⁸. Su questa giurisprudenza grava la mancanza di un test certo che consenta chiaramente di individuare quando ricorrere al parere e quando all'intesa, nonché quando questa debba essere forte²⁹.

4. *Invalidità della legge statale che omette la collaborazione su fonti secondarie e decisione manipolativa in presenza di intreccio di materie.* Aldilà della giurisprudenza sulle chiamate in sussidiarietà, la Corte costituzionale è andata elaborando un filone che ugualmente valorizza il ruolo delle conferenze – pur dentro un complessivo processo di riaccentramento delle materie – e che ruota intorno al concetto di "intreccio", "interferenza", "indistricabilità" delle materie. Vi sono in sostanza dei casi in cui la disciplina statale incide su materie regionali, ma allo stesso tempo è plausibile ritenere sussistente anche un titolo statale. Quando non è possibile effettuare un giudizio di prevalenza di un titolo competenziale sull'altro, la Corte impone che la legge (o l'atto con forza di legge) statale preveda, sempre "in uscita", forme di collaborazione delle regioni che sono più o meno graduate e intense in base al fatto che dentro l'indistricabile intreccio si ravvisi un maggior peso della materia statale o regionale. Se lo Stato omette tale coinvolgimento, la sanzione è l'invalidità della legge nella parte in cui non prevede il parere o l'intesa, bilaterale o multilaterale (quando individuare l'uno o l'altro degli strumenti collaborativi è incerto e la Corte decide di volta in volta³⁰). Talvolta la giurisprudenza sulle chiamate in sussidiarietà e quelle sull'intreccio tendono a confondersi³¹.

5. *Nessuna conseguenza se la Corte accerta la prevalenza della materia statale.* Nei dieci anni di giurisprudenza costituzionale, si registra un progressivo aumento delle decisioni in cui la Corte preferisce ragionare con il criterio della "prevalenza" di un titolo competenziale sull'altro, anziché ravvisare una chiamata in sussidiarietà o un intreccio di materie³². In presenza di prevalenza, la legge non è tenuta a prevedere meccanismi collaborativi in uscita, inoltre lo Stato diviene titolare anche della potestà regolamentare, che gli spetta in quanto la materia è considerata esclusiva statale e che, pertanto, non deve essere sottoposta al parere delle conferenze. Adottando la tecnica della prevalenza si è determinato uno svuotamento di molte competenze regionali e una compressione del ruolo delle Conferenze. Il fenomeno è stato amplificato dal fatto che la Corte costituzionale ha moltiplicato i limiti alla legislazione regionale portandoli, dai tre previsti all'art. 117 c. 1, almeno ad altri quattro o cinque: le materie valore (es. ambiente), le materie trasversali (es.

²⁸ Da ultimo sent. 88/2007; sent. 165/2007; sent. 76/2009,.

²⁹ Sulla chiamata in sussidiarietà G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Roma, ESI, 2009.

³⁰ A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2009, 257.

³¹ Si veda la sent. 168/2009 in cui la Corte dichiara infondata la questione posta dalle regioni su un fondo della finanziaria 2008 a sostegno della famiglia, rientrante nella materia "servizi sociali", in quanto esistono esigenze unitarie, vi è intreccio con "ordine pubblico e sicurezza" e "ordinamento penale" e la legge statale prevede già un'intesa in CU.

³² Da ultimo sent. 367/2007; sent. 88/2009, sent. 247/2009, sent. 341/2009.

art. 117 c. 2 lett. m), le materie obiettivo (es. tutela della concorrenza) e le non-materie (es. lavori pubblici, impresa). Le materie valore, trasversali e obiettivo, si trasformano esse stesse in materie-limite e in presenza di esse generalmente scatta un giudizio di prevalenza a favore dello Stato che spinge la Corte a ritenere non necessari strumenti di collaborazione o, se previsti spontaneamente dalla legge statale, a non ritenerli “forti” e quindi non derogabili nei contenuti.

6. *Annullamento dell’atto statale in sede di conflitto di attribuzioni.* Finora abbiamo analizzato i casi in cui la Corte costituzionale riscrive, o non riscrive, in sede di giudizio di legittimità, atti legislativi statali carenti sotto il profilo della previsione di strumenti di leale collaborazione. La violazione di obblighi collaborativi stabiliti in leggi statali trova, invece, sanzione in sede di conflitti di attribuzione aventi ad oggetto fonti secondarie o atti statali di vario genere adottati senza il parere o l’intesa nelle conferenze o in loro contrasto. Sul punto la giurisprudenza della Corte è oscillante. Si passa da casi in cui la stessa è stata particolarmente dura nel pretendere che l’intesa fosse “forte”³³ ad altri in cui la Corte si accontenta del mero parere³⁴ o non richiede che l’intesa sia forte³⁵.

La giurisprudenza costituzionale del decennio post-Titolo V ha indubbiamente visto nelle conferenze l’interlocutore privilegiato dello Stato nelle dinamiche collaborative e ne ha implementato il ruolo, ma ciò è avvenuto in un contesto in cui, invero, molta legislazione statale è stata prodotta su materie che si sarebbero potute considerare residuali delle regioni. In questo senso è una giurisprudenza che può anche essere letta come compensativa di fronte a una sostanziale erosione di competenze regionali. Essa, certo non va sottovalutata, tuttavia si inserisce in una fase di indubitabile scontro tra istanze centraliste e autonomiste di cui l’alto contenzioso costituzionale è espressione.

Per completare il quadro delle conseguenze derivanti dalla mancata o ignorata collaborazione in sede di conferenze è indispensabile trattare delle reazioni e sanzioni che le stesse hanno attivato.

4. (segue) La sanzioni politiche attivate dalle Conferenze.

I dieci anni trascorsi sono costellati di numerosi episodi di scontro tra Regioni e Governo che hanno visto le regioni muoversi tendenzialmente compatte, al di fuori da logiche di schieramento politico nazionale, nonostante il forte radicamento dei partiti nazionali e la mancanza di forti partiti regionali nel sistema partitico italiano. E’ proprio nel corso di questi episodi che le conferenze hanno elaborato alcuni meccanismi di sanzione politica. Tra essi si annoverano: l’abbandono delle conferenze; la diserzione lavori, sia pure mai troppo prolungata; l’occupazione fisica della sede delle conferenze; l’interruzione dei rapporti istituzionali e, infine, uno stillicidio di puntualizzazioni, un continuo ritorno sulla collaborazione mancata che spesso, sia pure con fatica e *ex post*, ha in qualche modo influito sulle decisioni del Governo. Certo resta sempre la cruda realtà dell’altissimo contenzioso costituzionale, che sembra deporre inesorabilmente per un fallimento della capacità persuasiva delle regioni nei confronti del Governo, soprattutto sulle fonti primarie. Ma come vedremo, spesso la stessa decisione della Corte, pur se favorevole allo Stato, può essere il punto di partenza per nuove azioni politiche delle conferenze.

Di seguito forniremo un elenco dei principali episodi di cronaca istituzionale che hanno visto un’opposizione delle conferenze dal 2001 ad oggi.

Il primo emblematico episodio di scontro dopo l’entrata in vigore del Titolo V è quello

³³ Si pensi alla sent. 233/2004, con cui la Corte annullò una delibera del CIPE che fissava le condizioni per la costruzione di una metropolitana leggera nella città di Bologna senza rispettare le procedure cooperative (che prevedevano l’acquisizione dell’intesa con la Regione) fissate nella l. 443/2001³³, nota anche come legge obiettivo o legge Lunardi, e nel d.lgs. 190/2002³³ che le dà attuazione. O ancora alla sent. 58/2007 in tema di protezione civile, con cui la Corte ha annullato una circolare statale che vanificava un’intesa di interpretazione autentica di un articolo di un decreto legislativo. Ribadendo, anche in questo caso, il carattere forte dell’intesa.

³⁴ Si pensi alla sent. 270/2005.

³⁵ Si pensi alle sentt. 383/2005; 121/2010; 278/2010.

relativo alla legge Lunardi sulle grandi opere pubbliche che incideva su materie ritenute ormai transitate alle regioni (dicembre 2001). I pareri negativi delle conferenze sul disegno di legge non sortiscono alcun effetto e l'esito dello scontro è il ricorso alla Corte costituzionale che porterà alla ben nota sent. 303/2003. Altro episodio emblematico ruota intorno all'esame, prima nella Cabina di Regia per l'attuazione del Titolo V e poi nelle conferenze, del d.d.l. La Loggia, divenuto la legge 131/2003 (dicembre 2001-giugno 2002). Anche in questo caso, l'opposizione delle conferenze non ha impedito l'entrata in vigore di alcuni articoli controversi, che sono poi stati impugnati dalle regioni.

L'attività di contrattazione-scontro con il Governo si è manifestata nei processi di approvazione di quasi tutte le leggi finanziarie, anche a seguito del già richiamato fenomeno delle risorse decrescenti. Giuridicamente è la Conferenza Unificata che "esprime parere sulla legge finanziaria e sui disegni di legge collegati" (art. 9 c. 2, d.lgs. 281/1997). Il Governo ha sempre presentato i disegni di legge alla Conferenza, che ha spesso pronunciato pareri negativi dando origine negli anni: ad una "rivolta" dell'intera Conferenza di fronte al progetto di finanziaria 2003 (settembre-dicembre 2002); al parere negativo sulla base del fatto che "la manovra per le Regioni non è sostenibile" di fronte alla finanziaria 2005 (seduta del 14 ottobre 2004); ad una minaccia di occupazione "fisica" della Conferenza unificata, concretizzatasi il 28 luglio 2005, per protestare contro i tagli della finanziaria 2006³⁶ (ottobre 2005); all'interruzione, da parte dell'ANCI dei rapporti istituzionali con il Governo e all'annuncio di diserzione sia della Conferenza Stato-Città che della Conferenza unificata in occasione della finanziaria 2010³⁷.

Le minaccia di paralizzare del tutto l'attività delle conferenze rifiutando di funzionare non sono mai andate oltre il mese e mezzo di blocco dei lavori. Che sia per spirito istituzionale, come spesso il Presidente della Conferenza delle regioni dichiara, o perché il Governo può comunque procedere da solo, la minaccia di diserzione dei lavori non è mai stata spinta fino in fondo. Ciò, da un lato, esprime un'intrinseca debolezza istituzionale delle conferenze, che non hanno nessun meccanismo giuridico per impedire al governo di adottare la finanziaria in assenza di un loro parere, ma è anche una prova del fatto che l'organo regionale è ormai profondamente compenetrato nelle dinamiche istituzionali. Esso ha una sua macchina, un suo apparato tecnico che procede nei lavori anche in presenza di forti tensioni politiche e che i Presidenti delle regioni non si sono mai sentiti di bloccare. Tuttavia, altrettanto caratterizzante gli scontri è il fatto che la persistenza delle regioni porta ad un fenomeno molto singolare, ben rilevabile negli ultimi anni: il Governo approva la finanziaria, spesso tra le polemiche regionali o concedendo loro piccoli aggiustamenti, quindi le Regioni riaprono la contrattazione a legge approvata proponendo emendamenti, correzioni, aggiustamenti. In sostanza le conferenze mostrano il proprio peso politico dilatando nel tempo il

³⁶ Questa protesta merita un approfondimento perché è ben esemplificativa delle dinamiche dello scontro tra regioni e governo. In tale occasione, di fronte al taglio del Governo ai fondi riservati ai territori in violazione di un precedente accordo che prevedeva la riduzione dei finanziamenti soltanto dopo il 2006, i rappresentanti delle regioni hanno abbandonato in massa il tavolo delle trattative. Era la seduta del 13 ottobre 2005. Il 10 novembre 2005 veniva convocata una seduta straordinaria della Conferenza delle regioni per discutere le posizioni da intraprendere e i lavori della Conferenza unificata ripartivano, dopo oltre un mese di blocco, il 24 novembre 2005 con un ordine del giorno fittissimo: il governo riconvoca e le regioni rispondono all'appello. Il 15 dicembre 2005 l'organo è di nuovo pienamente attivo. Ma dopo aver ripreso i lavori, ancora nel Documento congiunto del 26 gennaio 2006 tutte le autonomie esprimevano il proprio disappunto per il fatto che il Presidente del Consiglio non avesse accettato di dar seguito alla richiesta di incontro con le autonomie.

³⁷ L'interruzione dei rapporti istituzionali tra l'ANCI e il Governo è stata formalizzata il 17 dicembre 2009 con la consegna di due lettere, a firma del Presidente Chiamparino, ai Ministri Maroni e Fitto per informarli che l'Associazione non avrebbe più partecipato "fino a diversa decisione" alle prossime riunioni della Conferenza Stato-Città e della Conferenza Unificata. Si legge nella lettera: "Il Consiglio Nazionale dell'ANCI in considerazione della perdurante assenza di risposte nel disegno di legge finanziaria alle richieste avanzate da tempo dai Comuni aventi ad oggetto le necessarie modifiche alle regole del Patto di stabilità interno e la sospensione delle relative sanzioni, nonché lo stralcio delle disposizioni di carattere ordinamentale introdotte nel ddl finanziaria, accompagnate dalla riduzione dei trasferimenti erariali, ha deciso l'interruzione delle relazioni istituzionali con il Governo", in http://www.regioni.it/mhonarc/details_confpres.aspx?id=169318

malcontento, non archiviandolo, ma riproponendo la questione del dissenso con il governo in varie forme: audizioni parlamentari, proposta di emendamenti a legge approvata, nuovi documenti di disappunto inviati al Governo, richiesta di incontri con il Presidente del Consiglio se i Ministri non si rivelano interlocutori attenti. Le conferenze, in sostanza, portano avanti conflitti spesso estenuanti che rivelano una tenace persistenza da parte delle istituzioni regionali.

Spostandoci dagli scontri sulle finanziarie ad altri atti ad alto impatto ordinamentale, vanno segnalati i dissensi della conferenza per l'attuazione della delega ambientale (legge 308/2004), conclusi con la sent. 225/2009, che ha sostanzialmente avallato l'operato del Governo, nonché, tra i più recenti, la protesta sulla legge contenente il "piano casa" (2009), i pareri sugli schemi di disegno di legge di conversione dei 2 decreti legge per la c.d. emergenza-rifiuti in Campania, che hanno visto posizioni politiche forti delle conferenze (2009); le vicende della legge di stabilità (2010); la diserzione della Conferenza indetta per l'esame del decreto legislativo 31/2010 sul nucleare (2010).

Un'ultima riflessione va fatta sulle sanzioni politiche che le conferenze non hanno, invece, attivato o hanno attivato molto raramente.

E' piuttosto raro – e questo è tutto sommato un segno di responsabilità istituzionale – che le conferenze usino l'arma politica del ricatto o scambio politico, minacciando cioè il Governo che nell'ipotesi in cui non approvi un emendamento, esprimeranno parere negativo su un altro tipo di atto avente un oggetto del tutto diverso³⁸.

Un'altra arma poco usata è il rifiuto *in toto* di emettere il parere con la motivazione che il testo su cui il Governo chiede il *placet* regionale sia in realtà palesemente incostituzionale perché invade una delle competenze delle regioni. Le regioni emettono in questi casi un parere negativo e spesso continuano ad avanzare proposte di emendamenti. Talvolta parrebbe, invece, più utile concentrarsi sui profili di incostituzionalità dell'atto statale per stigmatizzarlo *in toto*.

5. Quali conclusioni? Un confermato peso politico delle conferenze con il rischio di una correzione permanente delle politiche.

Rispondere alla domanda se, a dieci anni di entrata in vigore del Titolo V, sussista una maggiore o minore autonomia, usando come prisma il sistema delle conferenze, implica tenere contestualmente presenti due versanti ordinamentali: quello della giurisprudenza costituzionale e quello del ruolo politico che le conferenze cercano di ritagliarsi nel sistema, mentre sul versante legislativo non si sono verificate grandi novità istituzionali, ma soltanto un incremento di atti legislativi che prevedono la collaborazione in conferenze (talvolta imposta da sentenze manipolative della Corte).

Tra il 2003 e il 2006 sembrava che gli atteggiamenti centralistici potessero essere arginati dalla giurisprudenza costituzionale che ha coniato una dottrina della leale collaborazione e delle intese forti per risolvere non solo i casi di chiamata in sussidiarietà, ma anche ogni caso di intreccio o interferenza di materie, e ha additato nelle conferenze le protagoniste di tale assetto. Si trattava certo di una giurisprudenza incerta, incompiuta³⁹, ma che aveva visto aumentare le sentenze manipolative di parere o di intesa che coinvolgevano le conferenze. Ultimamente, però tale giurisprudenza sta lasciando il posto, ad una che predilige la prevalenza quale criterio per risolvere i

³⁸ Un esempio si è verificato, in un contesto di estrema esasperazione, nella vicenda che riguarda la manovra economica 2010 (legge 122/2010): qui le regioni, pur di riottenere i fondi sul trasporto pubblico locale, hanno paventato la minaccia di dire no ad uno dei decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale. E hanno portato a casa il risultato.

³⁹ A titolo di esempio, si veda come la giurisprudenza abbia variamente articolato il ruolo della Conferenza Stato-Regioni nella determinazione dei LEA, a volte richiedendo l'intesa, a volte considerando che la trasversalità dell'art. 117 c. 2 lett. m) legittimasse qualunque intervento statale anche a prescindere dalla collaborazione. La vicenda è ricostruita, dalla sent. 282/2002 alla sent. 98/2007, da A.S. DI GIROLAMO, *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione*, *Commento a Corte Costituzionale*, sentenza n. 98/2007, in www.forumcostituzionale.it.

conflitti competenziali⁴⁰. Tale andamento ha inevitabilmente dei riflessi che non contribuiscono a rafforzare le conferenze. Va, inoltre, detto che la Corte ha più volte puntualizzato che le conferenze sono il fulcro di riferimento del sistema, ma sempre in attesa che si realizzi la seconda camera delle regioni o quanto meno la Commissione bicamerale integrata da rappresentanti regionali prevista nell'art. 11 della l. cost. 3/2001. Sembra, dunque, che anche la Corte guardi ad un modello camerale come vera espressione della rappresentanza territoriale.

Dalle azioni e dalla attitudine istituzionale posta in essere dalle conferenze, emerge un consolidarsi del loro peso politico. In sé e per sé lo denota la frequenza delle volte in cui le Regioni si sono opposte ai diversi governi che si sono succeduti. Le conferenze non sono certo organi timidi, ma hanno preso posizione sui più significativi atti statali, sia che ledessero competenze regionali, sia che fossero graditi, ma necessitassero di aggiustamenti. A fronte di un Parlamento che spesso si limitava a ratificare l'indirizzo politico del governo, le conferenze hanno rappresentato una sorta di opposizione vera. Non politica perché, come visto, non sono queste le logiche che prevalgono, ma tesa a rivendicare gli interessi del livello di governo regionale.

In genere l'opposizione da parte delle conferenze non è in grado di bloccare del tutto l'adozione dell'atto statale, ma sì di rallentarla, sì di influire su alcune sue parti, sì di correggerla *ex post*. La persistenza delle regioni nel pretendere la co-decisione dell'atto, o con l'*extrema ratio* del ricorso alla Corte costituzionale o riproponendo nel tempo le proprie rivendicazioni, le ha portate spesso ad ottenere aggiustamenti da parte del Governo. Da un lato le regioni dovrebbero ritenersi soddisfatte: sanno che trattative prolungate possono spesso portare ad un accoglimento delle loro esigenze. Tuttavia, in questo modo si verificano due effetti molto problematici e discutibili.

Il primo è che le conferenze diventano le sedi per raddrizzare politiche governative conservandone però in qualche modo intatta la forza comunicativa. Il governo in sostanza dopo aver annunciato una propria linea di indirizzo politico, la rivede alcuni mesi dopo in sede di conferenze senza perdere l'impatto propagandistico della politica, della legislazione annuncio⁴¹. La manovra d'estate 2010, concretizzatasi nell'approvazione della legge 30 luglio 2010, n. 122, per fare un esempio: certo è stata rivista, sei mesi dopo con un accordo siglato il 16 dicembre 2010 in Conferenza unificata che restituiva alle regioni risorse sottratte, ma nel frattempo il Governo ha potuto portare avanti il suo messaggio sugli sprechi regionali, delegittimando le regioni e dando un'immagine di forte rigore finanziario.

Il rischio che si palesa è paradossale: le conferenze acquistano peso politico, realizzano una sorta di "opposizione territoriale", talvolta persino più forte di quella parlamentare – confermando che la rappresentanza tra esecutivi non produce necessariamente un pericoloso sodalizio tra governi regionali e statale, ma funziona piuttosto come *check and balance* – ma riescono, al massimo, a realizzare politiche "dietro le quinte", e sono una sede che è in grado di correggere la sostanza senza però intaccare la forma dell'indirizzo politico del Governo. Questo uso strumentale è facilitato dalla loro posizione tutto sommato istituzionalmente nascosta.

L'altra esternalità negativa procurata da questo intreccio di centralismo statale e rafforzato peso politico delle conferenze è la correzione permanente delle politiche. Oltre all'alto contenzioso costituzionale, anche gli aggiustamenti che hanno luogo nelle conferenze, sia in via di accordo, sia tramite successive riforme legislative correttive, compromettono un andamento lineare delle politiche, che vengono sottoposte a situazioni di incertezza e di ritocchi continui. Il fatto che il Governo non ascolti le conferenze e che queste persistano nella protesta produce, come risultato finale, una dilatazione, spesso estenuante, dei momenti della decisione e della collaborazione che non si esauriscono più nell'intesa in conferenza, ma si spostano alle audizioni parlamentari, ai contatti con i gruppi parlamentari o, spesso, ad iniziative-tampone poste in essere anche dopo che l'atto legislativo è stato approvato o dopo che una sentenza della Corte è stata pronunciata, portando a forti diseconomie e ad una costante attitudine "correttiva", di aggiustamento delle scelte statali.

⁴⁰ Come mostrano i contributi di F. Benelli, C. Mainardis, S. Parisi in questa *Rivista*.

⁴¹ Sulle logiche comunicative che presidono la formazione e la realizzazione dell'indirizzo politico P. CIARLO, *Iniziativa legislativa e comunicazione politica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, n. 113-114.

In estrema sintesi, il fatto che le conferenze subiscano un'emarginazione solo apparente nelle decisioni statali e che le stesse riescano ad avere un ruolo attivo nella rivendicazione delle loro richieste ha prezzi molto alti in termini di economia delle decisioni e di razionalità nello sviluppo delle politiche. Ovviamente questo aspetto non è di responsabilità delle regioni, ma rende sempre più evidente la necessità di adottare meccanismi che costringano il Governo a tener conto nella sede e nel momento giusto delle osservazioni regionali.