

Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di una indagine conoscitiva*

di Giacomo D'Amico **
(19 gennaio 2017)

L'esito negativo del *referendum* costituzionale dello scorso 4 dicembre, con la conseguente bocciatura del tentativo di trasformare il Senato della Repubblica in una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, ha, di riflesso, dato nuovo smalto al c.d. sistema delle conferenze, che comprende l'insieme di quelle che costituiscono, ad oggi, le uniche sedi di concertazione e di incontro dei rappresentanti dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Con questa formula si allude, principalmente, alla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (nota come Conferenza Stato-Regioni), alla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e alla Conferenza unificata. A queste tre conferenze intergovernative si affiancano quelle c.d. orizzontali, cioè la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e quella dei Presidenti delle Assemblee legislative degli stessi enti. Vi sono poi ulteriori organizzazioni riguardanti gli enti locali (ANCI, UPI e UNCEM). A ben vedere, un analogo interesse per questi organismi, anche se in una diversa prospettiva, sarebbe sorto se il *referendum* costituzionale avesse avuto esito positivo, dovendosi affrontare non pochi problemi di coordinamento tra il nuovo Senato e l'assetto delle Conferenze e in particolare di quella Stato-Regioni.

Come si vede, dunque, in ogni caso la conclusione del procedimento di riforma costituzionale avrebbe obbligato a tornare a riflettere sul ruolo che queste forme di raccordo hanno assunto nel corso degli anni. Di questi problemi si è fatta carico la Commissione parlamentare per le questioni regionali che, dopo l'approvazione del testo di riforma costituzionale in prima votazione, ha deliberato l'11.11.2015 l'avvio di un'indagine conoscitiva «sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali con particolare riguardo al “sistema delle conferenze”».

Il documento conclusivo dell'indagine approvato nella seduta del 13.10.2016, quindi ben prima del *referendum*, persegue l'obiettivo di offrire degli spunti di riflessione, sia nel caso di approvazione del testo di riforma sia nell'ipotesi opposta, sulle questioni (attuali e future) concernenti il funzionamento del sistema delle Conferenze, individuando possibili interventi di riordino dell'attuale assetto. È altresì evidente che oggi la parte del documento relativa alle conseguenze dell'eventuale riforma costituzionale ha perso la sua attualità; pertanto, in questa sede si prenderanno in esame le sole considerazioni svolte in relazione all'assetto costituzionale vigente.

Uno dei dati principali che sono emersi dalle audizioni effettuate è quello di un'intrinseca contraddizione che ha caratterizzato l'operato delle conferenze in questi anni. Da un lato, si è assistito, infatti, ad una sostanziale disattenzione del legislatore ordinario e di quello di revisione costituzionale per questi strumenti di raccordo. Si pensi, ad esempio, che a tutt'oggi manca un esplicito fondamento costituzionale dell'attività svolta da questi organi, non essendo stato introdotto dalla riforma costituzionale del 2001. Peraltro, il testo di riforma del 2016 non prevedeva alcunché

* Scritto sottoposto a *referee*.

al riguardo, mentre un riferimento era contenuto nel progetto di revisione costituzionale naufragato nel 2006 (art. 40 che modificava l'art. 118 Cost.). Sul piano della legislazione ordinaria, il quadro normativo di riferimento continua ad essere dettato dal d.lgs. n. 281 del 1997, solo in minima parte modificato (sull'evoluzione della disciplina in questa materia si rinvia, tra i tanti, ad A. Sandulli, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *le Regioni*, 5/1995, pp. 837 ss., G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, il Mulino, Bologna, 2006, *passim*, R. Carpino, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2006, pp. 13 ss.).

Al sostanziale disinteresse del legislatore si è contrapposta la straordinaria attenzione riservata dalla Corte costituzionale a queste sedi di incontro e di concertazione, al punto da potersi oggi affermare che siffatti organismi, sebbene non abbiano un'origine propriamente pretoria, devono alla giurisprudenza costituzionale gran parte dell'importanza che hanno acquisito nelle dinamiche Stato-Regioni. L'interesse del Giudice delle leggi è in gran parte comprensibile, stante l'assenza di organi alternativi e, in particolar modo, alla luce della «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» (secondo una formula ampiamente utilizzata nelle sue pronunzie).

La Corte ha progressivamente individuato nel sistema delle conferenze «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» (sent. n. 401 del 2007) e «[u]na delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sent. n. 31 del 2006). In sostanza, i giudici costituzionali hanno individuato nelle conferenze, specie in quelle intergovernative, il tassello mancante nel modello di regionalismo italiano, vale a dire una sede in cui i rappresentanti degli enti che costituiscono la Repubblica possono incontrarsi e confrontarsi.

Né questo *favor* della Corte per il sistema delle conferenze è stato scalfito dalla l. cost. n. 3 del 2001 e in particolare dall'art. 11, che, com'è noto, prevede la possibilità della «partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali», e attribuisce un valore rinforzato al parere contrario e a quello favorevole ma condizionato, espresso dalla Commissione così integrata, sui disegni di legge di cui agli artt. 117, co. 3, Cost. e 119 Cost. Siffatta previsione non ha, infatti, trovato applicazione, con la conseguenza che si è avuta una formidabile evoluzione del sistema delle conferenze al punto da trasformare la più importante di esse (la Stato-Regioni) in un possibile compartecipe della funzione legislativa delegata (il riferimento è alla sent. n. 251 del 2016, che ha imposto al legislatore di delega di prevedere la ricerca di un'intesa in Conferenza prima dell'adozione di un decreto legislativo che incida su materie di competenze regionali).

Da questo punto di vista si rivelano di particolare interesse le riflessioni contenute nel documento conclusivo in merito alla comparazione con gli altri Paesi in cui sono presenti organismi analoghi, e in particolare con gli ordinamenti tedesco, austriaco, svizzero, spagnolo, francese, polacco e statunitense; da ciò la Commissione deduce che «La comparazione dei "sistemi delle conferenze" intergovernative nei Paesi con seconde camere dimostra innanzitutto che la cooperazione degli Esecutivi è per lo più un fenomeno informale e politico, ma che

esiste una tendenza crescente a disciplinarlo anche nella Costituzione» (p. 74). Si tratta di una conclusione importante perché sottolinea una certa subalternità o, per meglio dire, «strumentalità» delle conferenze rispetto alle seconde camere rappresentative delle autonomie territoriali. Verrebbe da dire *a contrario* che, mancando queste ultime, le prime tendono a monopolizzare l'attività di raccordo tra gli enti della Repubblica.

Altrettanto significativa è un'ulteriore riflessione che merita di essere ripresa, sebbene si riferisca all'eventualità che il *referendum* avesse esito positivo; richiamando il pensiero di uno degli auditi (Luther) la Commissione precisa che «i cenni di diritto comparato consentono di concludere che le procedure di negoziazione di intese o accordi potranno essere svolte sempre nel sistema delle conferenze, ma non potranno vincolare il parlamento che anzi deve potersi riservare strumenti di controllo anche quando si negoziano soltanto le competenze amministrative». In sostanza, la prospettiva comparatistica sembra offrire alla Commissione la possibilità di sottolineare l'esigenza di un sindacato più incisivo delle istituzioni parlamentari sull'attività delle conferenze.

Di immediata ricaduta pratica sono, da ultimo, le proposte formulate «a Costituzione vigente», a partire da quella di attivare l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti di Regioni, Province autonome ed enti locali, e il peculiare procedimento previsto nel co. 2 dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001.

Quanto alle proposte elaborate con specifico riferimento alle conferenze, queste possono essere analizzate a seconda delle finalità perseguite. *In primis*, molto sentita è l'esigenza di una razionalizzazione del sistema delle conferenze, che consenta: a) un suo adeguamento alla riforma del Titolo V realizzata nel 2001 (cfr. G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., pp. 155 ss.); b) una riduzione/semplificazione delle attuali conferenze intergovernative, ad es. eliminando la Conferenza Stato-Città o prevedendo una Conferenza unica, articolata in una sede plenaria e in due distinte sezioni (regionale e locale); c) una maggiore procedimentalizzazione che semplifichi l'*iter* da seguire in alcuni casi, come attualmente avviene solo raramente (ad es. in materia di agricoltura), o che lo diversifichi nelle ipotesi in cui riguardi atti di rilevanza sovregionale o coinvolga le Regioni speciali. Strettamente legata all'esigenza di razionalizzazione è quella dell'introduzione di forme maggiori di trasparenza e di pubblicità degli atti e delle sedute delle Conferenze.

Infine, una delle proposte più significative è quella volta ad assicurare «una maggiore bilateralità, attenuando la posizione di supremazia del Governo, con la previsione di forme di rotazione nella Presidenza o di una co-Presidenza ed assicurando una maggiore partecipazione degli enti territoriali alla formazione dell'ordine del giorno». Probabilmente, dalla realizzazione di questi obiettivi, e in particolare di quest'ultimo, dipende la possibilità che le conferenze facciano un vero e proprio salto di qualità; ecco perché il fallimento del *referendum* costituzionale ha tolto ogni alibi al sistema delle conferenze, che d'ora in avanti dovrà meritarsi sul campo quella fiducia che la Corte costituzionale gli ha già ampiamente riconosciuto.

** Professore associato di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Messina.