

Rivista N°: 2/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 29/05/2016

AUTORE: Luca Dell'Atti*

LA CONFERENZA STATO-REGIONI: VIZI E VIRTÙ DI UN ORGANO “A GEOMETRIA VARIABILE”

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La Conferenza nel vecchio regionalismo: un’“ancella” per il Governo. – 3. La Conferenza nel regionalismo rinnovato: un fortino per i “governatori”. – 4. Forze e debolezze: la natura flessibile della Conferenza e il problema del mancato fondamento costituzionale. – 5. Clausola di supremazia e Senato delle autonomie: verso un nuovo centralismo?

1. Introduzione.

L'analisi della collocazione istituzionale della Conferenza Stato-Regioni è esercizio che, onde evitare di divenire di mero stile, richiede la consapevole affermazione di talune premesse.

In primo luogo, un sistema incentrato sulla autonomia e sulla tendenziale paritarietà dei vari livelli territoriali di governo¹ esige, logicamente e strutturalmente, un impianto di raccordo tra essi che consenta di risolvere i frequenti «problemi di connessione, implicazione, compenetrazione, sovrapposizione»² derivanti dall'intreccio di interessi e competenze. Ne è che la tenuta dell'ossatura autonomista del nostro ordinamento dipende in ampia misura dall'esistenza, e dalla funzionalità, di luoghi che facilitino la costruzione di rapporti ispirati alla lealtà istituzionale, la negoziazione su questioni d'interesse comune ed il coinvolgimento degli enti periferici nell'adozione di decisioni spettanti al centro. Ciò sia detto specialmente a seguito di una riforma (quella del titolo V) foriera di una formidabile rimodulazione degli assetti istituzionali fra i livelli territoriali di governo, formidabile al punto da renderli tanto inestricabili da fare del raccordo non più solo uno strumento particolarmente efficace per appianare

* Dottorando di ricerca presso l'Università degli studi di Bari Aldo Moro.

¹ È quanto consacrato in Costituzione, agli artt. 5 e 114, a consentire di definire così il nostro sistema.

² S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Città, province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, V. Antonelli (a cura di), Napoli, 2009, p. 22.

conflitti ma la principale modalità di esercizio delle competenze che la novellata Costituzione attribuisce a Stato, Regioni ed enti locali³: «un sistema (...) così articolato e compenetrato nei diversi livelli di governo non solo riafferma, ma per più di un aspetto aggrava la necessità di strumenti capaci a realizzare forme di collaborazione forti ed efficienti»⁴. È ovvio peraltro che a poco giova affermare l'esigenza di un luogo giuridico-politico che possa svolgere questa funzione strumentale essenziale se poi, in ragione delle sue caratteristiche strutturali e funzionali, esso «finisce per diventare (...) un semplice mezzo di centralizzazione dei poteri in capo allo Stato»⁵. Un rischio, questo, che si aggrava non di poco in ragione di due elementi connotanti il nostro sistema: la derivazione dell'autonomia regionale «da una decisione [originaria] di decentramento dello Stato»⁶ e la mancanza di una disciplina costituzionalmente fondata dei meccanismi di raccordo in grado di indirizzare, sul tema, le scelte del legislatore (*rectius*: dei legislatori, statale e regionali)⁷.

Uno degli strumenti che il nostro ordinamento pone al servizio di tale esigenza di raccordo è il c.d. sistema conferenze ed in particolare la sua principale articolazione: la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano⁸. Ed è attorno ad essa che ruota la seconda premessa: la vita della Conferenza Stato-Regioni è segnata da interventi normativi di diverso rango, disarticolati e, per così dire, "rateizzati" nel tempo: essa veniva infatti istituita nel 1983 dall'allora Presidente del Consiglio con proprio decreto, successivamente legificata dall'art. 12 l. 400/1988 (a sua volta attuato dal d.lgs. 418/1989), razionalizzata dal d.lgs. 218/1997 attuativo della apposita delega contenuta nella l. 59/1997, nonché fortemente interessata dall'ampia legislazione recante specifiche attribuzioni della Conferenza.

Ciò pone in risalto due dati importanti. Il primo, particolarmente evidente: la nascita della Conferenza, e più ancora le mutazioni e le flessioni da essa subite nel tempo, sono il prodotto «dell'interazione di leggi ordinarie, giurisprudenza costituzionale, cultura politica e prassi»⁹; il secondo, più strisciante e, se si vuole, logicamente desumibile dal primo: è mancata, dacché la Conferenza esiste, una precisa volontà politica volta a consegnarle una sicura e definitiva "cittadinanza" costituzionale che le garantisca di militare senza timori accanto agli organi *stricto sensu* costituzionali, cioè quelli che con le loro relazioni danno sostanza

³ G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006, pp. 148-9: «La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 303 del 2003 ha spiegato che (...) non è più possibile per il Governo procedere e provvedere (...) unilateralmente nel nuovo assetto costituzionale; la concertazione diviene quindi una sorta di strada obbligata sia per lo Stato che per le regioni nell'esercizio delle prerogative loro assicurate dalla Carta costituzionale».

⁴ *Ibid.*, p. 150.

⁵ S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo...*, cit., p. 14.

⁶ *Ibid.*

⁷ Sulla questione del mancato fondamento costituzionale cfr. *infra*, par. 4.

⁸ È noto il rilievo che assumono, nell'ottica complessiva di un sistema delle autonomie, (non solo i rapporti Stato-Regioni ma anche) i rapporti Stato-enti locali e Regioni-enti locali, e conseguentemente il rilievo che assumono le sedi dello snodo di tali rapporti. In particolare si ha la consapevolezza dell'importanza dello studio del sistema conferenze nel suo complesso e specialmente della Conferenza Unificata. È per l'esigenza di una maggiore attenzione ai rapporti Stato-Regioni (oltreché per ovvie ragioni di economicità e precisione) che questo contributo tratta solo della Conferenza Stato-Regioni.

⁹ I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, 2006, p. 289.

alla nostra forma di governo parlamentare e di Stato regionale. E, quel che più importa, è mancata, nei momenti in cui si è intervenuti per via normativa sul sistema conferenze, una visione teleologicamente orientata a fare di esso un complesso organico dotato di un ruolo chiaro e di competenze semplici e precise. La conseguenza inevitabile è che, per lo studioso, scoprire se l'inquadramento costituzionale della Conferenza sia marginale o indefettibile – se essa sia insomma un satellite del Governo o una quasi camera delle autonomie – è particolarmente complesso¹⁰.

Scopo di questo contributo, nella consapevolezza di queste delicate premesse, è quello di (provare a) muoversi attraverso queste intricate vicende.

2. La Conferenza nel vecchio regionalismo: un'“ancella” per il Governo.

La necessità che un sistema strutturato come il nostro sia dotato di una sede unitaria del raccordo è testimoniata da un dato storico: nel momento stesso in cui le Regioni ordinarie cominciarono a muovere i loro primi ed incerti passi si assisteva ad una quasi istantanea «proliferazione di organi collegiali» finalizzati a «diminuire, da un lato, le tensioni fra apparati centrali di settore ed organi regionali e, dall'altro lato, ad inserire le Regioni nei processi decisionali dello Stato»¹¹. È ovvio che si trattasse di una congerie confusa e disorganica di «formule di collaborazione a carattere settoriale e puntuale»¹² caoticamente sviluppatasi al di fuori di una concezione consapevole e coerente di raccordi interistituzionali, ma è altrettanto chiaro che il detto fenomeno testimoniava l'esigenza, soprattutto di matrice regionale, di gestire quei rapporti in un'ottica tutt'altro che conflittuale. La risposta a tali pressanti esigenze – di certo accompagnata dalla volontà di gestire e mettere ordine alle accennate confuse esperienze di raccordo¹³ – pervenne dalle istituzioni centrali: un'indagine conoscitiva sul tema fu portata a termine dalla commissione parlamentare per le questioni regionali nel febbraio del 1980; ne seguirono, nel novembre dello stesso anno, la nomina governativa della c.d. commissione Bassanini preposta allo studio della questione e, col noto d.p.c.m. 12 ottobre 1983, l'istituzione della Conferenza Stato-Regioni per via normativa¹⁴. Ad appena dieci anni dall'attuazione delle Regioni ordinarie, insomma, le istituzioni dello Stato cominciarono – se pure con la inevitabile cautela – a proseguire nell'opera di attuazione del regionalismo consacrato dal Costituente. Lo facevano però superandolo, cercando strade che potessero apportare al nostro sistema delle autonomie qualcosa in più (e di più efficiente) di quanto previsto dallo stretto disposto costituzionale, circoscritto ai criteri di rigida separazione delle

¹⁰ Cfr. *ibid.*: «Non sempre è agevole comprendere l'effettivo peso del sistema conferenze nei processi decisionali. Le ragioni di tale “oscurità” si possono rinvenire nel modo accidentale con cui le loro competenze si sono venute a stratificare e il loro ruolo istituzionale a consolidarsi».

¹¹ P.A. Capotosti, *La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, p. 900.

¹² *Ibid.*

¹³ V. A. Ruggeri, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 1984, n. 4, p. 701.

¹⁴ Le vicende sono note. Un'utile sintesi è in P.A. Capotosti, *La Conferenza permanente...*, cit., pp. 896-

competenze e agli strumenti di risoluzione dei conflitti¹⁵. Si percepiva cioè – stando alle fonti dell'epoca – una spinta ad abbracciare la via del collaborazionismo¹⁶, la volontà di scoprire inediti e più salutari modi di appianamento preventivo dei conflitti, volti a contenere la spinta disgregativa di un regionalismo ancora *in fieri* e potenzialmente imprevedibile.

E tuttavia che un organo così centrale¹⁷ ai fini dello sviluppo compiuto dell'assetto regionalista delle nostre istituzioni fosse disciplinato in modo così impreciso e laconico suona quantomeno singolare. In tal senso rilevano, per estrema sintesi, la scomparsa, nel testo del decreto, dell'aggettivo "permanente" «usualmente assegnatole [alla Conferenza] da studiosi e politici», l'incardinamento strutturale presso la Presidenza del Consiglio¹⁸, l'apparente occasionalità della partecipazione al consesso dei rappresentanti regionali, individuati non come componenti *pleno iure* ma come semplici "invitati", lasciando oltretutto trapelare l'esistenza di una certa discrezionalità governativa nella composizione, volta a volta, della Conferenza¹⁹; più ancora rileva il fatto che il decreto nulla dicesse – al di là di qualche ambigua traccia – quanto a *quorum* costitutivo e deliberativo e che, più in generale, rinunziasse sia a fornire esso stesso una minuta procedimentalizzazione dell'attività conferenziale sia a rimetterla ad altre e future fonti normative²⁰. Quanto detto è sintomo evidente della spiccata cautela perseguita dal Governo nell'introdurre nel sistema un organo nuovo, motivata forse dal fatto che si trattasse di «una struttura organizzativa la cui presenza avrebbe potuto (...) costituire un peso ingombrante ed un fattore deviante nell'«esclusivo» circuito in cui si fanno le decisioni statali di indirizzo»²¹. Ciò tuttavia non vale ad attenuare la valenza potentemente simbolica dell'istituzione della Conferenza, a riprova della già detta volontà politica – promanante, lo si ripete, dalle istituzioni centrali – di tentare una «sia pur parziale razionalizzazione positiva dei rapporti di vertice Stato-Regioni»²². Ed anzi la dottrina coeva alla fase genetica della Conferenza manifestava, in ragione della rilevanza e della natura delle competenze

¹⁵ Così G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni...*, cit., pp. 17-8: «L'obiettivo era quello di superare e integrare un impianto costituzionale che, a prima vista, pareva basato solo su istituti di tipo garantistico (delle regioni nei confronti delle "ingerenze" dello Stato, dello Stato in caso di mancato rispetto dei limiti dell'autonomia fissati per le regioni) ma che, in realtà, andava realizzandosi (...) non secondo un disegno di separazione (tra Stato e regioni) ma di implicazione reciproca».

¹⁶ V. P.A. Capotosti, *La Conferenza permanente...*, cit., pp. 896-7. Nel serrato dibattito attorno alla Conferenza (in un momento nel quale essa non era realtà normativa e la commissione Bassanini non aveva ancora ultimato i suoi lavori) l'Autore ravvisava «una linea di tendenza, per così dire 'collaborativa', che segna[va] il passaggio, nell'ambito dei rapporti tra Stato e Regioni, tra un modello di regionalismo conflittuale ad un modello di regionalismo cooperativo e collaborativo».

¹⁷ Icastico, su tale centralità, l'*incipit* di G. Pastori, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, 1994, n.5, p. 1261: «Non c'è forse istituto come la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome che meglio esprima nel suo successivo atteggiarsi il senso dello sviluppo di questi rapporti».

¹⁸ Art. 2, comma primo, d.p.c.m. 12 ottobre 1983 («La Conferenza si riunisce presso la Presidenza del Consiglio ed è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri (...))».

¹⁹ Artt. 1 («Il Presidente del Consiglio dei Ministri può convocare (...) una Conferenza (...))» e 2, cpv., decreto citato («ad essa sono inviati a partecipare i presidenti delle regioni a statuto speciale ed ordinario e i presidenti delle province autonome di Trento e Bolzano (...))».

²⁰ A. Ruggeri, *Prime osservazioni...*, cit., p. 705.

²¹ *Ibid.*, p. 704.

²² *Ibid.*, p. 701.

attribuitele, un cauto ottimismo in ordine alle sue potenzialità di funzionamento quale centro privilegiato del raccordo politico. L'art. 3 del decreto prevedeva infatti che la Conferenza potesse essere consultata «sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali» ed ancora «sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio» e «sui criteri generali degli schemi di legge di principio inerenti alle materie di competenza regionale». L'intervento della Conferenza veniva cioè previsto proprio sulle vicende attorno alle quali si addensano «i nodi politici e giuridici da sciogliere nella pratica quotidiana di rapporti fra l'ente sovrano e gli enti autonomi»²³. Di più, l'alta informalità del funzionamento della Conferenza, conseguente all'ampia laconicità della sua fonte istitutiva, rimetteva la determinazione di forme e modi di raggiungimento del raccordo «all'autodeterminazione politica (...), [a]l concreto atteggiarsi, nella pratica quotidiana, delle esperienze di funzionamento dell'organismo»²⁴. Il fatto che il decreto *de quo* si fosse limitato ad istituire un luogo giuridico del raccordo e a rifornirlo di poche ma nevralgiche competenze valeva a spingere al massimo il tasso di politicità delle modalità dell'esercizio di tali competenze. E tale caratteristica della Conferenza non solo non pareva determinare una compressione del suo rilievo istituzionale ma, al contrario, e proprio in virtù del «l'importanza – appunto politica – delle linee di politica generalmente concordate in quella sede», finiva per incrementarne fortemente «l'autorevolezza e la forza»²⁵.

Nella stessa linea sembra essersi mosso l'intervento normativo volto a fornire alla Conferenza una copertura legislativa. Il che non vale a minimizzare le rilevanti innovazioni apportate dall'art. 12 l. 400/1988, né, ovviamente, a nascondere le conseguenze in termini di rapporto tra fonti e limiti d'intervento all'esecutivo che derivano dall'utilizzo della fonte di rango primario²⁶, ma semplicemente a segnalare come quello della legificazione della Conferenza fosse un atto (tutto sommato) previsto ed atteso²⁷. La norma citata lasciava infatti pressoché inalterato il profilo dell'informalità dell'attività della Conferenza – con le dette conseguenze in termini di grande rilievo della prassi ed elevata manovrabilità politica – confer-

²³ *Ibid.*, p. 711. Nello stesso senso, P.A. Capotosti, *La Conferenza permanente...*, cit., p. 903: «si può dire che l'istituenda conferenza permanente rappresenterebbe una novità sul piano del metodo e del contenuto, essendo chiamata ad esercitare funzioni assolutamente prioritarie».

²⁴ A. Ruggeri, *Prime osservazioni...*, cit., p. 709.

²⁵ P.A. Capotosti, *La Conferenza permanente...*, cit., pp. 903-4.

²⁶ Tra le più significative innovazioni: si recuperava l'attributo "permanente", come detto scomparso nella redazione del decreto Craxi; i Presidenti di Regione smettevano di essere solo potenziali invitati "a corte" dal Presidente del Consiglio e divenivano componenti *pleno iure* dell'organo; la consultazione della Conferenza, nei casi in cui veniva prevista, da facoltativa passava ad essere obbligatoria. Tutto ciò, unito al rilevante dato della forma (e della forza) della legge valeva di certo a suggerire l'idea di una certa perpetuità dell'organo, destinato a stabilizzarsi definitivamente nel sistema.

²⁷ V. infatti A. Ruggeri, *Prime osservazioni...*, cit., p. 700, nt. 1: «Che il decreto in esame costituisca una sorta di anticipazione della progettata riforma della presidenza del Consiglio è stato esplicitamente ammesso, a nome del Governo, dal Ministro per gli affari regionali durante l'intervento in occasione dell'insediamento (...) della Conferenza».

mando come l'attività dell'organo di cui si tratta fosse «rilevante in sé come momento di confronto e di raccordo politico-costituzionale, e non per l'atto che ne po[tesse] rappresentare l'esito formale»²⁸. Ancora una volta emerge il grande tributo dato alla caratura politica della Conferenza intesa come «luogo di confronto politico generale fra Stato e Regioni»²⁹. A conferma di ciò milita, tra le altre, la previsione del comma settimo dell'art. 12, recante delega al Governo a «provvedere al riordino ed alla eventuale soppressione degli altri organismi a composizione mista Stato-regioni (...) in modo da trasferir[n]e alla Conferenza le attribuzioni»³⁰. Lo scopo era insomma quello di semplificare la congerie di momenti di raccordo (di cui si è detto sopra) sorti dalla prassi e dalla contingenza quotidiane, e di veicolare tali esigenze convogliandole verso una sede unica di composizione³¹.

Vi è peraltro un dato ulteriore da chiarire. Le attribuzioni della Conferenza, al netto dei due interventi normativi citati, facevano della Conferenza un organo essenzialmente consultivo. Ciò sia detto non tanto con riferimento al comma primo dell'art. 12 che, riecheggiando il disposto dell'art. 1 del decreto Craxi, fa parola di compiti di «informazione, consultazione e raccordo» quanto al fatto che l'articolato di entrambi i provvedimenti normativi finisce per risolversi in un elenco delle questioni su cui la Conferenza può (per il decreto) o deve (per la legge) essere consultata. Di certo sarebbe stato ardito, per il legislatore dell'epoca, dotare l'attività della Conferenza (*rectius*: della sua componente regionale) di una forza vincolante se non addirittura impegnativa nei confronti del Governo; d'altro canto dotarla, come si fece, di attribuzioni esclusivamente consultive poteva costituire l'estremo opposto. Se a ciò si aggiunge la conferma dell'inquadramento strutturale presso la Presidenza del Consiglio³² e la (quasi) totale disponibilità in capo al Presidente del Consiglio dell'o.d.g. e più in generale dell'agenda dei lavori³³, risulta davvero complesso immaginare la Conferenza dell'epoca co-

²⁸ G. Pastori, *La Conferenza Stato-Regioni...*, cit., p. 1262.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ La delega sarebbe stata poi esercitata, come noto, dal d.lgs. 418/1989 che provvedeva a trasferire alla Conferenza le «attribuzioni a carattere generale degli organismi a composizione mista» (art. 1), sopprimendone taluni (art. 3) e lasciando residuare in capo agli organismi non soppressi le «determinazioni da assumere per specifiche questioni in attuazione di piani e programmi di settore» nonché in generale attribuzioni di natura tecnico-attuativa (art. 7, comma quarto).

³¹ Così G. Pastori, *La Conferenza Stato-Regioni...*, cit., p. 1262: «Si perseguiva con ciò l'obiettivo di ricomporre attorno alla Conferenza la trama dei rapporti fra Governo e centrale e Regioni che avessero rilievo di carattere politico generale, pur con riferimento a singoli settori di riferimento. Il che ben si sposava con il ruolo fondamentale affidato alla Conferenza stessa».

³² Cfr. il citato art. 12 l. 400/1988: «È istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Conferenza permanente...» (comma primo); il comma terzo poi, nel prevedere che la Conferenza sia dotata di un apparato amministrativo strumentale («La Conferenza dispone di una segreteria») ne rimette subito dopo la disciplina ad un «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro per gli affari regionali».

³³ Comma secondo, art. 12: «La Conferenza è convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri almeno ogni sei mesi, ed in ogni altra circostanza in cui il Presidente lo ritenga opportuno (...). Il Presidente del Consiglio dei ministri presiede la Conferenza, salvo delega al ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è attribuito, ad altro ministro».

me qualcosa di diverso (e di poziore) da un organo ancillare del vertice esecutivo statale³⁴. Il che invero pare non essere in necessaria contraddizione con quanto sostenuto sinora, né, soprattutto, suonare dirompente in un sistema regionale (quello antecedente alla riforma del titolo V) costruito su pervasivi strumenti di ingerenza dello Stato, sull'idea dell'ente Regione come ente "leggero", su una potestà legislativa regionale deteriore rispetto a quella statale vincolata a piegarsi sempre e comunque ai principi fissati dal legislatore nazionale, sulla forma di governo regionale assembleare con conseguente mancata forte rappresentatività dei cc.dd. governatori. Un regionalismo insomma connotato da una latente ma caparbia preminenza dello Stato³⁵. In una cornice istituzionale di questo tipo, la strutturazione della Conferenza come organo essenzialmente «servente e strumentale»³⁶ al Governo e la costruzione della sua attività nel senso di farne del Governo l'"utilizzatore finale"³⁷, sembrano essere compatibili ed anzi funzionali ai principi (allora) fondanti il sistema. A logica chiusura del sistema, la presidenza della Conferenza spettante in prima battuta al Presidente del Consiglio, «*trait d'union* tra la Conferenza e il Governo»³⁸, in grado – nella sua veste di "direttore responsabile" della politica generale del Governo (art. 95 Cost.) – di veicolare le vicende attinenti alle relazioni con gli esecutivi regionali in quel complesso intreccio di rapporti inerenti al Consiglio dei Ministri, alla coalizione di maggioranza ed insomma alla forma di governo, che è ordinariamente chiamato a (tentare di) arbitrare³⁹.

3. La Conferenza nel regionalismo rinnovato: un fortino per i "governatori".

L'assetto (di per sé già non troppo lineare) di ruolo e struttura della Conferenza riportato nel paragrafo che precede era destinato a divenire ancor più complesso negli anni a cavallo del millennio, quando interventi disorganici e di diverso rango consegnarono al nostro

³⁴ A. Ruggeri, *Prime osservazioni...*, cit., p. 707 si spinge a qualificare la Conferenza «*quoad formam*, come una sorta di comitato interministeriale (a due soli membri necessari...) aperto alla partecipazione (ordinaria ma non necessaria) di Ministri e Presidenti regionali». Quasi superfluo sottolineare che l'Autore si riferisce alla "prima" Conferenza (quella disciplinata dal decreto del 1983 che subordinava la partecipazione dei Presidenti di Regione all'invito del Presidente del Consiglio) ma il riferimento ai noti organi del tutto interni al Governo (i comitati) è particolarmente esemplificativo di quanto chi si scrive prova a sostenere.

³⁵ Testimoniata inoltre dalla confusione (forse consapevole) tra i concetti di Stato e Repubblica, confusione poi sciolta dalla revisione del 2001 la quale chiari, all'art. 114, che lo Stato è solo uno fra i vari enti costituenti la Repubblica.

³⁶ G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni...*, cit., p. 28.

³⁷ *Ibid.*: «sono i Presidenti delle regioni ad "andare" – per così dire – "a casa del Governo" (...) quasi per non dimenticare che il "fruitore finale dell'attività espletata" è in primo luogo l'Esecutivo, o, se si vuole, l'Amministrazione centrale».

³⁸ A. Ruggeri, *Prime osservazioni...*, cit., p. 707.

³⁹ Ci si ferma qui, sul punto, per evidenti ragioni di economicità. Ma il tema dell'incidenza della Conferenza Stato-Regioni e della sua attività sugli equilibri della forma di governo è assai interessante. Cfr., tra gli altri, P. Caretti, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, pp. 547 ss., F. Pizzetti, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, pp. 473 ss., R. Bin, *Stato-Regioni: dopo le elezioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2000, pp. 285 ss., I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, n.1, pp. 195 ss., e il già citato I. Ruggiu, *Contro la Camera delle regioni: istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*.

ordinamento un sistema delle autonomie sensibilmente trasfigurato: l'introduzione del principio di sussidiarietà quale perno dei rapporti tra enti e l'emersione dei comuni divenuti "terza punta" del sistema autonomista in ragione della loro centralità nell'esercizio (e nella titolarità) delle funzioni amministrative⁴⁰; la maggiore forza politica dei Presidenti regionali derivante dalla loro elezione diretta⁴¹; il totale ribaltamento dei rapporti fra enti, la soppressione della più gran parte dei controlli statali, l'attribuzione di potestà legislative autenticamente regionali, svincolate da quadri e cornici.

Già nei primi anni novanta, invero, il legislatore statale cominciava a piegare il ruolo eminentemente consultivo della Conferenza «alla richiesta [ancora una volta di matrice] regionale di vedere riconosciuto non solo formalmente ma anche sostanzialmente un ruolo per quanto possibile equiordinato col Governo»⁴². Si trattava delle prime avvisaglie di quegli strumenti di raccordo (non più solo consultivo) ma paritario, dapprima «infraprocedimentale»⁴³ e successivamente di vera e propria «amministrazione attiva»⁴⁴, che avrebbero di lì innanzi costituito il nerbo competenziale della Conferenza: (non più solo pareri ma) intese, accordi, deliberazioni e proposte⁴⁵. Specialmente il conferimento alla Conferenza di talune funzioni «consistenti nella *determinazione* (...) (in via diretta ed esclusiva), del contenuto di atti di indirizzo e programmazione»⁴⁶ veniva – da autorevole dottrina – salutato con un certo favore poiché pareva fare della Conferenza «un organismo legittimato (...) a gestire direttamente – e, in un certo senso, "sovranamente" – le fasi programmatiche di attuazione di talune normative primarie»⁴⁷. E tuttavia all'occhio più attento ai profili *stricto sensu* costituzionali della vicenda non poteva sfuggire che l'incremento del ruolo, per così dire, burocratico della Conferenza, mediante la sua immissione procedurale in dinamiche più propriamente amministrative, comportava una speculare e «progressiva diluizione del suo ruolo di confronto-raccordo politico generale»⁴⁸. Non solo, subissare la Conferenza di una pletora di competenze siffatte, attribuite caoticamente *ope legis*, comportava il più rilevante rischio di annegare il

⁴⁰ È il risultato della già citata l. 59/1997 che realizzò il c.d. federalismo amministrativo a Costituzione invariata.

⁴¹ La l. cost. 1/1999, come noto, prevedeva l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale come disciplina comune per le Regioni ordinarie, salva la possibilità, per gli statuti regionali, di prevedere diversamente.

⁴² G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni...*, cit., p. 55.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*, p. 61.

⁴⁵ A. Sandulli, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, n.5, pp. 847 ss., spec. ntt. da 36 a 39, individua analiticamente la progressiva comparsa, tra le attribuzioni della Conferenza, delle intese, specialmente «in materia sanitaria (...) [ma] rinvenibile anche in relazione ad altri settori, come, ad esempio, la tutela ambientale, l'informatica, la protezione civile, il turismo». Sui primi esempi di funzioni di amministrazione "attiva" v., invece, G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni...*, cit., pp. 61 ss.; quanto agli accordi, *ibid.*, pp. 67 ss.

⁴⁶ A. Sandulli, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, cit., p. 849, (corsivo aggiunto). Si tratta di funzioni rientranti in quel modulo di raccordo che l'Autore definisce "cogestione diretta" i cui primi casi sono riportati nello stesso luogo citato in questa nota, pp. 849-50.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 850.

⁴⁸ G. Pastori, *La Conferenza Stato-Regioni...*, cit., p. 1264. Nello stesso senso, ma più drasticamente, S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo...*, cit., p. 27: «proprio la crescita della quantità degli adempimenti, imposti alla luce del nuovo riparto delle competenze, ha causato lo svuotamento di quel poco di capacità politica che le Conferenze avrebbero mantenuto e ha determinato la crisi del loro funzionamento e della loro organizzazione».

vessillo della rappresentanza politica regionale in un rinnovato e strisciante centralismo⁴⁹. Non sarà allora un caso che nel dare attuazione alla complessa c.d. riforma Bassanini – e cioè nel costruire lo scheletro amministrativo di ciò che sarebbe stato il nuovo regionalismo – il legislatore delegato tentava «di rivalutare il ruolo politico della Conferenza inserendola nel procedimento di formazione degli atti normativi del Governo relativi alle materie di competenza delle Regioni»⁵⁰, spostando l'intervento dell'organo dal piano delle «linee generali dell'attività normativa (...) [a quello de]l procedimento di formazione dei singoli atti normativi»⁵¹. Si è anzi sostenuto che proprio gli interventi normativi attuativi della l. 59/1997 abbiano spinto il complessivo assetto dei rapporti Stato-Regioni verso un «sistema di “governo integrato e condiviso”» e rimodellato il ruolo della Conferenza al punto da poterla addirittura avvicinare «al modello delle Camere territoriali»⁵². Se l'affermazione può apparire ardita (in ragione della sua datazione *ante* riforma del titolo V), va considerato che i rischi sopra paventati di un ritorno al centralismo mediante l'affievolimento del rilievo politico della Conferenza si sarebbero (*post* riforma) dissolti. E ciò proprio in ragione del ragguardevole peso politico che la Conferenza avrebbe (non solo mantenuto ma anche) incrementato in forza, tra l'altro, delle novelle costituzionali, cui si è fatto cenno all'inizio di questo paragrafo, che hanno trasformato il nostro regionalismo. Al di là del già considerato dato stando al quale il raccordo diveniva istituzionalmente necessario per la nuova veste del regionalismo, non si può tacere il fatto che il combinato disposto delle ll. costt. 1/1999 e 3/2001 portava in Conferenza una componente regionale “ristrutturata” e sensibilmente rafforzata nel peso politico dei suoi componenti: i Presidenti regionali divenivano, da un lato, maggiormente “responsabili” (politicamente) in ragione dell'elezione diretta e della presidenzializzazione della forma di governo regionale, dall'altro, rappresentanti di enti ormai sottratti al vortice “statocentrico” cui era ispirato il vecchio titolo V. Un'attenta analisi delle vicende immediatamente successive all'entrata in vigore delle citate novelle evidenzia come l'appesantimento politico della componente regionale della Conferenza ne abbia fatto un efficiente contrappeso alle spinte (fisio logicamente) centralistiche del Governo⁵³. Di certo il rischio che organi monocratici dotati di una sorta di «autosufficienza»⁵⁴ politica si facessero portatori in Conferenza di interessi segnatamente riconnessi al territorio di provenienza era (e continua ad essere) piuttosto evi-

⁴⁹ V. G. Di Cosimo, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-Città)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, n.1, p. 14: «questo secondo ruolo [quello burocratico] (...) rischia di essere funzionale al mantenimento, in capo agli organi centrali di governo di penetranti attribuzioni amministrative nelle materie regionali».

⁵⁰ *Ibid.*, p. 15.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Così P. Caretti, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, cit. p. 548, riportando (e commentando) la tesi di F. Pizzetti, *Commento all'art.7 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n.59*, in *Le Regioni*, 1998, pp. 502 ss.

⁵³ Cfr. I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 200: «La fine della XIII legislatura risulta (...) di estrema importanza per chiarire il ruolo che l'organo si è conquistato nel sistema. È, infatti, in questo periodo che si percepisce con nitidezza come un armamentario decisionale in via di principio debole si sia trasformato in forti vincoli per lo stesso Governo».

⁵⁴ *Ibid.*, p. 229.

dente. E le conseguenze avrebbero potuto (ed ancora potrebbero) sollevare pericoli non di poco rilievo: una Conferenza la cui componente regionale si costituisce di ventuno, sia lecito dire, “cani sciolti” sarebbe con ogni evidenza una Conferenza paralizzata da uno spiccato campanilismo assai difficilmente controllabile dalla componente governativa. Una Conferenza insomma in cui il buon andamento (e il buon esito) del raccordo sarebbe di fatto inesigibile⁵⁵. Fortunatamente per la salute del nostro regionalismo sembra – salvo qualche episodio circoscritto⁵⁶ – che così non sia stato: nella prassi del quotidiano operare della Conferenza sembra infatti che l'appartenenza istituzionale dei cc.dd. governatori al sistema regionale nel suo complesso prevalga sulle altre logiche di appartenenza in cui pure essi sono implicati (e cioè quella partitica e soprattutto quella territoriale)⁵⁷. È come cioè se i Presidenti fossero – in ragione soprattutto degli strumenti preventivi di raccordo interno al sistema Regioni⁵⁸ – sottoposti ad una sorta di “disciplina di sistema” (regionale, per l'appunto) in forza del quale «il vincolo convenzionale cooperativo che [li] lega (...) non può (...) essere ignorato facilmente: i Presidenti che volessero farlo si troverebbero contro non soltanto il Governo, ma i loro stessi colleghi»⁵⁹. Insomma la concordia delle posizioni dei Presidenti – perseguita fuori e prima della Conferenza –, unita al fatto che in Conferenza il Governo fronteggi «un vero e proprio “sistema” delle Autonomie (...) coeso»⁶⁰, è il presupposto necessario che consente alla Conferenza di funzionare da vero fulcro del regionalismo italiano. E viceversa, la compattezza della componente regionale si presenta come un obiettivo raggiungibile nel momento in cui la Conferenza diventa il luogo che rende conveniente per i Presidenti regionali convergere su posizioni unitarie⁶¹. Solo a queste condizioni la Conferenza è in grado di essere il *locus*

⁵⁵ V. G. Carpani, *L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni*, in V. Antonelli (a cura di) *Città, Province, Regioni, Stato...*, cit. p. 103. L'Autore subordina «l'efficacia del sistema di raccordo organizzato dal legislatore» alla «capacità di fare conseguire un minimo comune denominatore, una posizione comune, ancorché minimale, ma unitaria tra i rappresentanti delle autonomie».

⁵⁶ Il riferimento è in particolare alla conclusione, nel maggio 2000, del c.d. “patto per il nord”, un tentativo di pre-raccordo macroterritoriale esperito – in ottica fondamentalmente anti-governativa – dai Presidenti di centro-destra lombardo, piemontese, friulano e ligure. Scrive I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 230: «Il rischio che un simile coordinamento ha implicato per le strutture cooperative fu da subito evidente; (...) Maroni precisò, infatti: “il coordinamento si darà presto una *struttura istituzionale* e prenderà contatti diretti con l'Unione europea”» (corsivo dell'Autore). Il tentativo, fortunatamente, naufragò, grazie anche agli ostacoli che esso trovò nei leader nazionali della coalizione del centro-destra e alla non compattezza interna ai “governatori” del nord. V. sempre I. Ruggiu, cit. in questa nt., pp. 230-1.

⁵⁷ *Ibid.* p. 231: «Negli anni si è, infatti, consolidata una nuova appartenenza, quella al “sistema-autonomie”, che, a parte qualche cedimento, sembra complessivamente in grado di contrastare i due fattori che più rischiano di alterarla: quello partitico e quello territoriale, riferito, quest'ultimo, agli interessi di ogni singola Regione, contrapposti a quelli del sistema regionale nel suo complesso».

⁵⁸ Sulla rilevanza di tali strumenti v. G. Carpani, *L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 103: «gli strumenti di raccordo con il Governo e le istituzioni centrali non sono solo (...) le Conferenze. Si tratta, invero, (...) di sistemi di auto-coordinamento tra autonomie territoriali informali, strumentali al confronto con lo Stato in Conferenza». In particolare sulla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome quale snodo di preraccordo funzionale all'operatività della Stato-Regioni cfr., tra gli altri, G. Di Cosimo, *Dalla Conferenza Stato-Regioni...*, cit., pp. 18-9. e I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., pp. 286 ss.

⁵⁹ I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 233.

⁶⁰ G. Carpani, *L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 102.

⁶¹ Cfr. I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., pp. 210 ss., spec. p. 215: «La Conferenza (...) non è il luogo più adatto per portare avanti battaglie politiche. Il delicato equilibrio su cui si regge la spingono “per necessità” alla cooperazione più che allo scontro: una volta che i Presidenti si recano nelle

amoenus della buona riuscita del raccordo e di sfuggire al rischio di tramutarsi nel *locus horridus* della disgregazione territoriale.

4. Forze e debolezze: la natura flessibile della Conferenza e il problema del mancato fondamento costituzionale.

Nell'approcciarsi all'analisi dottrina del tema trattato si coglie sin da subito, pur nella varietà estrema delle posizioni⁶², un dato pressoché pacifico: la natura ibrida della Conferenza o, per meglio dire, l'estrema flessibilità della sua struttura che consente di piegarne il ruolo al peculiare assetto che il "sistema autonomie" assume in un dato momento storico. Il che è certamente dovuto ad un complesso intreccio di fattori, sopra evidenziati, tra cui militano l'alto tasso di informalità e la pervasiva politicità che connotano l'attività della Conferenza sin dalla sua genesi, nonché la pletrica e spesso incoerente lista delle sue attribuzioni. L'ultimo dato è particolarmente rilevante perché se è vero che «la funzione crea l'organo»⁶³ sarà conseguentemente vero che risulta complesso individuare con definitività i confini istituzionali di un organo subissato di funzioni, essendo oltretutto queste connotate da diversità di natura e di scopo. Resta insomma potentemente indicativo l'insegnamento della Corte Costituzionale – risalente ormai a due decenni fa – che, nel provare a qualificare la Conferenza, la definiva organo della «comunità nazionale». Ciò che all'epoca premeva alla Corte era segnalare due profili: il primo, negativo, l'impossibilità di designare la Conferenza quale «organo appartenente all'apparato statale o a quello delle Regioni», il secondo, positivo, la consapevolezza del grande rilievo di un luogo «del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni al fine di favorire il raccordo e la collaborazione tra l'uno e le altre»⁶⁴. Ma a parte questo il giudice delle leggi non volle (*rectius*: non poté) dire altro: riprova ulteriore (forse la più rilevante tra tutte) dell'incertezza definitoria che il dibattito sulla Conferenza Stato-Regioni porta con sé.

Dinanzi a tali considerazioni si può allora individuare uno dei problemi (il più sfibrante) che affligge, da sempre, la Conferenza. Che un organo capace di flettere le sue strutture sia in grado di "ibridarsi", oscillare, assecondare gli andamenti del nostro regionalismo, portare

sedi cooperative sono pressoché "costretti" al dialogo. Lo impone la logica istituzionale, ma lo impone anche l'opportunità e l'interesse di far funzionare il sistema-conferenze a vantaggio dei territori».

⁶² Emblematiche le contrapposte tesi sulla natura della Conferenza, entrambe attinenti al rilievo della Conferenza nella determinazione dell'indirizzo politico: I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del "federalismo" sommerso*, in *Le Regioni*, n. 5, 2000, p. 891 sostiene la natura «paracostituzionale» della Conferenza in ragione delle funzioni «che è chiamata a svolgere, tra cui spicca quella di indirizzo politico, che costituisce, per definizione, l'elemento caratterizzante gli organi costituzionali»; *contra*, F.S. Marini, *La "pseudocollocazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, p. 655, a parere del quale se anche gli argomenti che sostengono l'immissione della Conferenza nella codeterminazione dell'indirizzo «si rivelassero empiricamente corrett[i], scaturirebbero comunque da una patologia costituzionale, ossia la violazione dell'art. 95 della Costituzione che riserva la funzione di indirizzo politico al Governo».

⁶³ Il principio è ricostruito da P. Ciarlo, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Il Governo: atti del XVI Convegno annuale, Palermo, 8-9-10 novembre 2011 / AIC*, Padova, 2002, pp. 196 ss.

⁶⁴ Cfr. Corte Cost., sent. n. 116/1994.

le Regioni ad una sorta di «ubiquità istituzionale»⁶⁵, è indubbio. Il fatto che un organo così strutturato e funzionalizzato possa essere guardato con una certa, prudente, dose di favore è ancora indubbio⁶⁶. Ma è parimenti evidente il rischio che un organo siffatto sia poco più che uno strumento della prassi destinato a permanere nel limbo perenne della fase di «sperimentazione d[elle] forme di concertazione tra diversi livelli di governo»⁶⁷. Insomma il più grande punto di forza della Conferenza, cioè la «scarsa strutturazione giuridica»⁶⁸ che la caratterizza, ne rappresenta anche il più pericoloso punto di debolezza poiché il suo «gravitare incerto nel sistema rischia di alterare i rapporti tra gli altri organi costituzionali»⁶⁹ nonché i rapporti interni alla Conferenza stessa costruiti sul precario equilibrio tra la componente governativa e quella regionale. E l'impressione è che la soglia di tale rischio abbia subito un'impennata a causa della rinuncia, da parte del legislatore costituzionale del 2001, ad occuparsi delle forme di raccordo fra enti territoriali e specificamente di farlo fornendo fondamento e copertura costituzionali al sistema conferenze⁷⁰.

È appena il caso di avvertire che il problema del mancato fondamento costituzionale della Conferenza è un problema niente affatto formale, legato all'esigenza, più dogmatica che pratica, di conferire all'organo la solennità del rango costituzionale. È invece un problema tutto sostanziale che, come tale, merita qualche precisazione. In primo luogo, una questione metodologica: la costituzionalizzazione di un istituto è uno strumento potente che reca con sé potenzialità e pericoli egualmente formidabili. Si tratta cioè di uno strumento di per sé in grado di elevare al rango costituzionale le garanzie di esistenza e perpetuità dell'organo, ma da utilizzare con tutta la prudenza necessaria a salvaguardare (e confermare) la sua forza politica, foriera (lo si è visto) di utilità; il pericolo insito nell'uso di tale strumento è infatti

⁶⁵ L'espressione è di I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., p. 365: «l'irruzione degli interessi territoriali nelle strutture dello Stato sembra, dunque, avvenire a raggiera su tutti gli organi costituzionali, componendo una sorta di ubiquità istituzionale della rappresentanza territoriale».

⁶⁶ V. infatti G. Carpani, *L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 101: «credo che nel (...) regola[re] l'attività degli organismi di raccordo come la Conferenza Stato-Regioni si debba lasciare uno spazio adeguato alla libera determinazione e azione delle istituzioni che se ne giovano: normare eccessivamente questi strumenti, infatti, rischia di imbalsamarli». Cfr. inoltre I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., pp. 365-6, secondo la quale la forza di organi dominati da informalità strutturali e procedurali starebbe nel fatto che «non avendo [questi] una collocazione ben definita, riescono ad espandere a macchia d'olio la loro influenza, appropriandosi, in via di prassi, di un ruolo all'interno di processi decisionali facenti capo a diversi organi costituzionali».

⁶⁷ P. Caretti, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi...*, cit., p. 553.

⁶⁸ I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., p. 365.

⁶⁹ *Ibid.* p. 366.

⁷⁰ Il legislatore costituzionale d'inizio millennio, come noto, trattava il tema del raccordo in via del tutto marginale prevedendo, all'art. 11 l. cost. 3/2001, la possibilità della «partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali». Si trattava però di uno strumento di raccordo del tutto embrionale e privo di potenzialità di funzionamento sia per la rimessione della sua attivazione (e della disciplina della partecipazione dei rappresentanti territoriali) all'autonomia normativa interna delle Camere (comma primo: «i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere (...))», sia per le scarse funzioni assegnate alla Commissione così integrata che si risolvevano in un ostacolo (minimo) all'iter legislativo (cpv.: «Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti»).

quello di farne il pretesto per imbalsamare la Conferenza in forme rigide che, surrettiziamente, la esproprierebbero della sua natura. In secondo luogo, una questione (se si vuole) teleologica: fondare costituzionalmente la Conferenza significherebbe garantirle un irrevocabile spazio autonomo negli ambienti giuridici che legano gli organi (già) costituzionali, una posizione giuridica indipendente dal Governo che le consenta di esternare a pieno tutta la sua carica politica. L'assunzione di una posizione connotata da una così spiccata autorevolezza istituzionale potrebbe consentire una certa "emersione" delle attività della Conferenza e, per conseguenza, renderne i componenti maggiormente responsabili dinanzi alle proprie collettività e (soprattutto) alle rispettive assemblee legislative. Il risultato di questo complesso di fattori farebbe dell'organo il solco istituzionale in cui consentire alle Regioni di tracciare rapporti ulteriori e ormai irrinunciabili, su tutti, quelli col Parlamento; spingerebbe insomma la Conferenza Stato-Regioni ad assomigliare ad una sorta di *Bundesrat* "all'italiana"⁷¹, sede di tutto il «dialogo interistituzionale»⁷², uno strumento di perfezionamento e rafforzamento di «una "Repubblica una e indivisibile" (art. 5 Cost.) in un sistema ormai articolato (art. 114 Cost.) [e] fondato sul principio di leale collaborazione»⁷³.

5. Clausola di supremazia e Senato delle autonomie: verso un nuovo centralismo?

Discorrere di organi di raccordo e di fondamento costituzionale degli stessi impone, in conclusione, di volgere lo sguardo al tentativo di ristrutturazione costituzionale in corso al momento in cui si scrive. Il disegno governativo di revisione costituzionale – come rimodulato dalle modificazioni apportate dalle Camere – interviene infatti, tra l'altro, sul tema dei rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali nel senso di: trasformare il Senato nella camera di rappresentanza degli enti territoriali e nel luogo istituzionale privilegiato del raccordo tra essi e lo Stato⁷⁴; sopprimere la categoria della competenza legislativa ripartita fra Stato e Regioni; introdurre la c.d. clausola di supremazia per consentire al legislatore statale di penetrare nelle materie non assegnate alla sua competenza⁷⁵. Pur trattandosi di un tema che esigerebbe più approfondita (ed autorevole) analisi, esso non può che richiamare l'attenzione e stimolare dubbi e quesiti in relazione all'organo oggetto di questo contributo.

⁷¹ Il riferimento alla camera alta tedesca va ovviamente trattato con la dovuta cautela, avendo esso il solo scopo di sottolineare, ai fini del perfezionamento del regionalismo cooperativo, la necessità dell'esistenza di «un organo autonomo, che dialoga alternativamente sia con il Parlamento che con il Governo». Così I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., p. 375, che individua tale essenziale carattere proprio nel *Bundesrat* tedesco.

⁷² B. Caravita di Toritto, *Le sedi della concertazione*, in *Città, Province, Regioni, Stato...*, cit. p. 9. Con l'espressione citata l'Autore fa riferimento a «tutto ciò che costituisce attuazione dell'art. 118, dell'art. 119, di quelle aree dell'art. 117 su cui è richiesto il consenso di tutti i livelli istituzionali».

⁷³ G. Carpani, *La Conferenza Stato-Regioni...*, cit., p. 193.

⁷⁴ Atto Senato 1429-D, art. 1 rubricato "Funzioni delle Camere": «Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica».

⁷⁵ *Ibid.*, art. 31 rubricato "Modifica dell'art. 117 della Costituzione", comma quarto: «Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale».

Nell'eventualità che l'*iter* di revisione giunga a compimento la clausola di supremazia sarà attivabile da una legge dello Stato approvata ovviamente con la (eventualmente) nuova procedura legislativa che, infrangendo il bicameralismo perfetto, assegna un ruolo preponderante alla Camera⁷⁶. Proprio per le leggi di attivazione della clausola di supremazia però il revisore costituzionale ha previsto un (minimo) aggravio della procedura, riservando l'iniziativa al Governo e imponendo la maggioranza assoluta dei componenti la Camera per scavalcare le modificazioni eventualmente deliberate (anch'esse a maggioranza assoluta) dal Senato. Al di là di tale deviazione dall'*iter* ordinario resta il fatto che la prima e l'ultima parola spetteranno alla Camera. Il che di per sé pare ragionevole ove si consideri che l'esigenza di uniformità giuridica o economica e soprattutto la tutela del (non meglio definito) interesse nazionale possono essere apprezzati fino in fondo solo dall'istanza della rappresentanza nazionale (cioè la Camera, guidata dal Governo). Il fatto che si tratti di un atto per tramite del quale lo Stato si ingerisce nelle aree di competenza regionale, rimesso oltretutto ad una valutazione ampiamente discrezionale, rende «naturale ed opportuno» che la sua adozione spetti agli organi statali d'indirizzo⁷⁷. E ciò per l'esigenza di attivare la responsabilità di questi organi chiamandoli a giustificare l'attivazione della clausola e a riempire la formula (di per sé vuota) dell'interesse nazionale. È insomma logico che «pur dovendo [la clausola] lasciare spazio, nel suo procedimento di concretizzazione, alla posizione del Senato di rappresentanza territoriale, alla fine la decisione sulla sua attivazione [sia] decisione politica di salvaguardia di un interesse unitario»⁷⁸.

Se tutto ciò è logico il dubbio che ne risulti annegata la possibilità effettiva di confronto con le Regioni, "vittime" del supremo interesse nazionale, emerge in tutta la sua chiarezza. Un impianto siffatto è senza dubbio coerente col sistema nel suo complesso per quanto riguarda la dinamica che lega indirizzo politico, relazione fiduciaria e responsabilità ministeriale. Ma se si guarda alla distinta dinamica dei rapporti Stato-Regioni, la coerenza è destinata a franare: il Senato diventa il perno del raccordo tra Governo e Regioni ma i senatori rappresentanti territoriali sono chiamati a potersi esprimere sulla proposta governativa di attivazione della clausola solo dopo la sua recezione da parte della Camera, senza oltretutto la possibilità di bloccarla. Il che non è da poco perché varrebbe a fare del confronto tra i "contendenti" un passaggio successivo e tutto sommato depotenziato, quantunque costituzionalmente obbligato.

⁷⁶ *Ibid.*, art. 10 rubricato "Procedimento legislativo", comma terzo: «Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata».

⁷⁷ Così E. Gianfrancesco, *La 'scomparsa' della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia. Relazione al Seminario "La riforma dello Stato regionale in Italia. A proposito del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge costituzionale S. 1429" tenutosi a Roma il 10 luglio 2014*, rinvenibile su www.issirfa.cnr.it.

⁷⁸ *Ibid.*

Non si vuole con ciò pretendere di suggerire una diversa procedura che coinvolga a tal punto il Senato territoriale da farne un caso di vera e propria codecisione (affermarlo sarebbe irragionevole tenuto conto della detta necessaria allocazione di responsabilità in materia in capo al raccordo Governo-Camera). E tuttavia suona singolare che su intervento così invasivo dello Stato il momento del confronto non si verifichi in una fase preliminare di dibattito (franco e informale) che consenta al Governo di esplicitare con chiarezza le ragioni di tale intervento e di tener conto del punto di vista regionale prima che la Camera deliberi. Per dirla con semplicità, insomma, non sembra particolarmente salutare per il nostro regionalismo che un confronto così cruciale sia spostato dalla sede preventiva conferenziale, intergovernativa ed informale a quella successiva senatoriale, altamente proceduralizzata ma soprattutto susseguente al già avvenuto incontro di volontà tra Governo e Camera (con l'approvazione di questa della proposta del primo). Certo non è detto che il nuovo ordine qui appena accennato determinerebbe un'automatica caducazione del confronto preventivo in Conferenza. Se cioè la revisione dovesse alla fine superare gli ostacoli frapposti dall'*iter* aggravato alla sua approvazione ed entrare in vigore, non porterebbe con sé l'automatica soppressione della Conferenza (considerato, oltretutto, che l'esperienza comparata insegna la non incompatibilità tra camere territoriali e organi di raccordo intergovernativo⁷⁹). Ma è lecito quantomeno chiedersi quale rilievo politico e istituzionale potrebbe continuare ad avere la Conferenza, organo disciplinato e riempito di competenze dalla legge, in presenza del nuovo Senato, organo costituzionale, ramo del Parlamento, rifornito per Costituzione delle funzioni di raccordo tra enti. O viceversa, se la Conferenza è destinata a mantenere il suo ruolo cruciale di snodo delle intricate vicende Stato-Regioni e restare dunque sede privilegiata del raccordo, diventa lecito chiedersi, al contrario, quale sia il senso della trasformazione della nostra camera alta nel luogo della rappresentanza territoriale se poi la sua funzione di raccordo si risolve in un attributo meramente decorativo. Insomma, *tertium non datur*: il rischio che il risultato del rapporto tra Conferenza e nuovo Senato sia l'effetto di un giuoco "a somma zero" è piuttosto evidente.

Si tratta, all'evidenza, di mere suggestioni, destinate ad essere confermate o smentite dal prossimo futuro e da ricostruzioni ben più autorevoli di questa. Sia lecito tuttavia considerare, in conclusione, che, al netto delle considerazioni effettuate in questo contributo, il tentativo di riforma attualmente in corso sembra rappresentare, sotto il profilo dello sviluppo del nostro regionalismo, l'ennesima occasione mancata. Un'occasione nella quale si sarebbe potuto esaltare il ruolo della Conferenza, luogo nel quale gli interessi degli enti sub-statali, assai spesso, «si difendono meglio di molte Seconde camere»⁸⁰. Un tentativo di riforma che, complice lo spettro del nuovo centralismo che reca con sé, rischia di lasciare «la vicenda degli organi di cooperazione (...) *pericolosamente* ancora aperta»⁸¹.

⁷⁹ V. sul punto R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia: una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, n. 6, pp. 924 ss.

⁸⁰ I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., p. 283.

⁸¹ S. Mangiameli, *Riflessioni sul principio cooperativo...*, cit., p. 29 (corsivo dell'Autore). L'Autore scriveva nei primi anni duemila ma l'affermazione sembra quanto mai attuale.