

# Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali<sup>1</sup>

di Ilenia Ruggiu

*Sommario: Premessa – 1.1. La partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti legislativi statali: la regola e la prassi. – 1.2. Il caso: la collaborazione sul “federalismo fiscale”, dalla l. 42/2009 ai decreti legislativi di attuazione. – 2. La partecipazione delle Regioni alla normazione secondaria ed alle decisioni amministrative tra obblighi di legge, principi costituzionali e prassi. – 3.1. Conseguenze della omissione o della patologia della partecipazione: garanzie giuridiche e ruolo di fatto delle Conferenze. – 3.2. Il caso: il dissenso sulla “manovra” economica: dal no del Governo all’accordo sul trasporto pubblico. – 4. Quali conclusioni? Un confermato peso politico delle conferenze, sia pure in un contesto di erosione delle competenze regionali, e una correzione permanente delle politiche. - 5. Quali prospettive? Tre scenari possibili e qualche proposta di riforma.*

## **Premessa.**

A differenza di pressoché tutti gli altri istituti oggetto di questo convegno – dal riparto delle competenze all’autonomia finanziaria, dalla sussidiarietà alla potestà regolamentare parallela – le conferenze non sono un prodotto del nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione. Com’è noto, infatti, il tema dell’organo di raccordo tra Stato e Regioni è restato quasi un tabù per il costituente del 2001, che, pur inserendo diverse disposizioni contenenti forme di collaborazione<sup>2</sup>, non ha avuto la forza politica di affrontare, in modo risolutivo, il vero nodo della questione. Le ragioni sono note: la pervasività del modello Camera delle regioni e le sue difficoltà attuative, il non voler credere che le conferenze potessero essere un valido modello alternativo, i tempi stretti della riforma costituzionale.

---

<sup>1</sup> Testo provvisorio della relazione al Convegno su *Dieci anni dopo: più o meno autonomia regionale?*, organizzato dall’ISGRE e da Il Mulino, Bologna, 27-28 gennaio 2011

<sup>2</sup> Le disposizioni sono: l’art. 116, c. 2, che prevede procedure collaborative per richiedere le forme ulteriori di autonomia previste nel contesto del federalismo asimmetrico; l’art. 117, c. 8, che contempla la possibilità di istituire organi comuni interregionali; l’art. 120, che costituzionalizza il principio di leale collaborazione; l’art. 123, c. 4, che prevede il Consiglio delle autonomie locali quale organo consultivo obbligatorio a livello regionale; l’art. 11 della legge cost. 3/2001, che prevede la possibilità di istituire in Parlamento una Commissione bicamerale integrata da rappresentanti delle autonomie, sia regionali che locali. Significativamente, l’unica disposizione, peraltro mai attuata, che tratta della questione dell’organo di rappresentanza territoriale è una norma facoltizzante e non inserita nel testo della Costituzione. Su tale organo N. LUPO, *L’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell’Italia federale*, Pisa, 2003, 137 ss.

Se alle conferenze non è stata data quella copertura costituzionale che, invece, altre istituzioni di collaborazione tra esecutivi hanno ricevuto in processi di revisione costituzionale vicini al nostro (Sudafrica 1996, Svizzera 1999), ad ogni modo esse hanno continuato la loro attività e, in parte tramite la giurisprudenza della Corte costituzionale, in parte tramite un processo di produzione legislativa, che era già iniziato negli anni '80, hanno visto confermato il loro ruolo, pressoché esclusivo<sup>3</sup>, di organi di raccordo con il centro.

A dieci anni dalla riforma costituzionale è possibile dare un giudizio sostanzialmente confermativo del ruolo del sistema delle conferenze nel regionalismo italiano<sup>4</sup>. Sennonché dire confermativo significa, in qualche modo, dire negativo. Perché in dieci anni di vigenza di una riforma ritenuta quasi federale e in assenza di alternative alla collaborazione, tali organi avrebbero dovuto rinforzarsi. E di molto. Ciò non è avvenuto, da un lato per una situazione abbastanza eccezionale e incontrollabile, data dal fatto che nelle tre legislature che si sono susseguite alla riforma del 2001, i governi in carica hanno portato avanti il proprio indirizzo politico tendenzialmente ignorando che il Titolo V fosse entrato in vigore. L'alto contenzioso costituzionale esploso dopo l'entrata in vigore del Titolo V è conseguenza soprattutto di tale attitudine centralista e solo in parte del tentativo di forzare la mano da parte delle regioni. Dal punto di vista delle conferenze, tale attitudine ha accentuato gli episodi di "sleale collaborazione" o di "collaborazione", 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.

Invero, soprattutto tra il 2003 e il 2006, sembrava che il Titolo V potesse produrre degli effetti poderosi sul sistema delle conferenze. La giurisprudenza costituzionale 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. In ragione di ciò sono aumentate le sentenze manipolative di parere o di intesa che coinvolgevano le conferenze. Ultimamente, però tale giurisprudenza sta lasciando il posto, (come hanno mostrato le relazioni che mi hanno preceduto cfr. Benelli, Mainardis, Parisi), ad una che predilige la prevalenza quale criterio per risolvere conflitti competenziali. Tale andamento ha inevitabilmente dei riflessi che pur se non paralizzano l'operare delle conferenze, di certo non contribuiscono a rafforzarle<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> A volte il ruolo di raccordo è stato affidato a conferenze di servizi o ad organi *ad hoc*, come accaduto con l'istituzione della Conferenza nazionale per l'energia (prevista nella legge 6 agosto 2008, n. 133), ma tali tentativi di spostare altrove la collaborazione non hanno mai intaccato in modo significativo il protagonismo delle conferenze. Questo emerge anche in relazione alla citata Conferenza nazionale per l'energia, sulla quale la Corte si è pronunciata con la sent. 339/2009 avallando la decisione statale di decidere in questa sede la "strategia nazionale dell'energia", ma di fatto attribuendo a tale sede soltanto un ruolo preliminare, mentre il vero coinvolgimento nella produzione normativa dovrà avere sempre luogo tramite le conferenze.

<sup>4</sup> Per il funzionamento delle conferenze prima e ad immediato ridosso della riforma, *ex plurimis*, G. PASTORI, *Il ruolo della Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 1994, 1261 ss.; . CARETTI, *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, *Le Regioni*, 2000, 547 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 481 ss.

<sup>5</sup> A titolo di esempio, si veda come la giurisprudenza abbia variamente articolato il ruolo della

Ad essersi indubitabilmente rafforzata è stata, invece, in questo decennio, la capacità reattiva e la coscienza del proprio ruolo istituzionale, che le conferenze hanno rivendicato attraverso un insieme di reazioni forti e di sanzioni politiche. Le complessive difficoltà a collaborare lealmente con il governo che le regioni incontrano, rendono ad ogni modo sempre più evidente la necessità di un rafforzamento giuridico di tali organi, soprattutto se dovesse confermarsi la paventata attenuazione della giurisprudenza della Corte sul principio di leale collaborazione.

### **1.1. *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 conferenze, 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)<sup>6</sup>.

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 disponga<sup>7</sup> (e sempre senza considerare le prassi di interazione tra

---

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](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>6</sup> Sul ruolo giuridico delle conferenze, *ex plurimis*, 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 diritto pubblico*, Milano, 2006.

<sup>7</sup> Come accaduto di recente con l'art. 3 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

conferenze e Parlamento di cui tratterò a breve). 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. Tuttavia, le regioni recuperano un ruolo dovendo fornire un parere sul disegno di legge di conversione.

Non si è, invece, concretizzata l'ipotesi, che sembrava ricavarsi 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 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, opportune forme di collaborazione per l'attuazione della materia attratta in sussidiarietà: la collaborazione non è "in entrata" bensì "in uscita"<sup>8</sup>. 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 – mi sembra potersi dire – di quelle dell'art. 117 c. 4. Un'interpretazione costituzionalmente conforme, infatti, avrebbe dovuto spingere a rileggere il testo dell'art. 2 c. 3, nel punto in cui parla di "materie di competenza regionale", limitando la collaborazione alle materie concorrenti (come era nel 1997 quando il decreto legislativo fu adottato) e non estendendolo, *in peius*, anche alle materie residuali. 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 tutte le relazioni che mi hanno preceduto (Parisi) hanno illustrato le incertezze della residualità ed è noto che su tali materie lo Stato ha continuato a legiferare.

Ed, infatti, basta scorgere gli ordini del giorno delle conferenze per rendersi conto di come il loro coinvolgimento avvenga su un numero vastissimo di materie, non limitandosi di certo alla legislazione statale di tipo concorrente. Le conferenze si

---

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" (comma 4).

<sup>8</sup> E' dunque necessario che l'atto legislativo che attrae in sussidiarietà contenga "adequati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali", mentre non è più richiesto che l'intesa preceda la legge. La Corte motiva questa sorta di *revirement* rispetto alla sent. 303/2003 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.

esprimono sia su materie esclusive statali come l'immigrazione<sup>9</sup>, sia su materie residuali regionali, come il turismo<sup>10</sup>. 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 – ma talvolta 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 congiuntamente<sup>11</sup> 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 si conferma una presenza di intese e di accordi per la gestione concertata di politiche, che spesso vengono “novati” in fonti legislative, ma sono anche citati come fonte autonoma, di *soft law*, di riferimento<sup>12</sup>. Il risultato di queste diverse spinte – lo Stato che legifera in ambiti regionali, le esigenze di governare insieme politiche complesse – porta a 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. E' come se le conferenze, in questo senso, avessero ignorato l'entrata in vigore del Titolo V. Rispetto alle liste competenziali che per quanto confuse costituiscono comunque il riferimento di tutta la giurisprudenza post Titolo V, 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 (es. gioventù, politiche agricole e forestali e via

---

<sup>9</sup> 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”. In tale occasione le regioni si sono divise, alcune hanno espresso un parere nettamente negativo sul regolamento avanzando più che precisi emendamenti, motivazioni quali l'“assenza di un quadro strategico di programmazione e pianificazione delle politiche di integrazione (Documento triennale Immigrazione) nel quale collocare l'Accordo di Integrazione” o “Mancanza di un chiaro impegno finanziario da parte dello Stato con conseguente ricaduta dei costi a livello territoriale su Regioni ed Enti Locali” e rivendicano “la necessità che si proceda ad un “Piano Nazionale per l'apprendimento e l'insegnamento L2” rivolto agli adulti extracomunitari neo-arrivati dotato di risorse certe e adeguate (che esulino dall'assegnazione a bandi ma siano assegnate alle regioni con specifici accordi)”. Un altro gruppo, tendenzialmente le regioni del centro-destra, hanno invece espresso un parere positivo incondizionato.

<sup>10</sup> 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 della materia concertata di una materia residuale.

<sup>11</sup> In questo senso le conferenze non si sono opposte a priori a quel 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 della necessità di discipline uniformi: hanno però sempre preteso il rispetto della leale collaborazione in questi casi.

<sup>12</sup> Il fenomeno era stato registrato da . 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. si osserva che 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 della rigida separazione delle competenze».

enumerando) da cui proviene la richiesta di parere. Come avrò modo di osservare nelle conclusioni, questo della chiarificazione delle competenze internamente alle conferenze, riportandole ad un aggancio testuale all'art. 117, potrebbe essere un punto importante di riforma del sistema e può spiegare in parte anche le ragioni del contenzioso. 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.

Se le conferenze sembrano divenute “tuttologhe” dal punto di vista degli oggetti sottoposti alla loro consultazione, se continuano ad essere sedi molto attive e sostanzialmente unitarie e compatte, aldilà di logiche di appartenenza partitica, 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.

Ormai sembra un dato consolidato che il Governo non ometta la consultazione con le conferenze. 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. 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 bisettimanale<sup>13</sup>. A partire dall'inizio del 2010 è stata, inoltre, introdotta la prassi di approvare un calendario semestrale degli incontri e delle sessioni delle CSR e CU. Questo è un dato significativo perché fino ad oggi 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 in qualche modo più stabilizzata, oltre ad essere l'organo stesso che approva il calendario delle proprie sedute e non più soltanto il Governo che lo convoca unilateralmente.

Un secondo dato che rivela come la consultazione abbia luogo, è l'amplessissima quantità di atti consultivi prodotti dalle conferenze, nella quale, 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, ma ciò non va letto come espressione di un mero conformismo dell'organo. Lo dimostra, in primo luogo il fatto che ogni parere rilasciato in sede politica (le conferenze) è quasi sempre preceduto da, spesso lunghe, trattative che si svolgono in sede tecnica (cosiddetti tavoli tecnici): ci si attesta tra i 2 ai 5 tavoli tecnici per atto<sup>14</sup>. A ciò va aggiunto il fatto che sia

---

<sup>13</sup> Viceversa è restato più volte disatteso l'obbligo di convocazione della Stato-Città che rappresenta un organo recessivo o meglio le sue componenti risultano molto attive, ma direttamente in sede di CU.

<sup>14</sup> Un altro aspetto importante da rilevare in via di prassi è proprio il consolidarsi dei tavoli tecnici.

la collaborazione in sede tecnica, che quella in sede politica, assumono la forma di emendamenti puntuali al testo proposto dal Governo. Ormai, infatti, è invalsa 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 una sorta di vocazione a co-normatori. Vi sono, invero, anche casi in cui le conferenze si relazionano con il Governo tramite osservazioni generali, precisazioni, auspici o raccomandazioni<sup>15</sup>. 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 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 si 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

---

Praticamente tutte le discussioni che avvengono nella sede politica delle conferenze, sono precedute da tavoli tecnici in cui si è svolta la trattativa. La presenza dei tavoli tecnici un lato è evidenziabile tra i punti di forza del sistema delle Conferenze. Innanzitutto l’attivismo dei tavoli tecnici sgrava le conferenze di un’attività che le sottrarrebbe inevitabilmente tempo. Inoltre è molto significativo il fatto che il Governo accetti i tempi, spesso anche lunghi, del tavolo tecnico senza decidere di adottare comunque l’atto. In linea di massima, a livello quantitativo, le decisioni delle conferenze ratificano quanto deciso dai tavoli tecnici, anche se l’assenso di questi non impedisce che la questione esploda in sede politica se particolarmente rilevante.

<sup>15</sup> Tale tipologia di atti è a metà strada tra il parere interamente favorevole e il parere condizionato: le Regioni danno il proprio consenso, ma senza una piena convinzione, che però non si traduce in una vera e propria condizione, ma si limita all’apposizione di raccomandazioni o precisazioni al Governo. Si tratta di un tipo di atto *sui generis* perché, pur manifestando le Regioni il loro assenso all’atto statale in esito, sembrano farlo con qualche riserva, quasi che la collaborazione non si fosse pienamente compiuta e lasciasse questioni in sospeso. Il fatto che residuino raccomandazioni o precisazioni da effettuare nei riguardi del Governo lascia pensare che la trattativa su quell’oggetto non si sia pienamente conclusa e che le Regioni non abbiano potuto manifestare tutte le proprie istanze nell’intesa o nel parere. A titolo di esempio si pensi a due intese (la 1910 e la 1911 del 2004) con auspicio e con raccomandazione, che invitavano il Governo a riflettere sulla sostanziale inutilità del controllo operato dalla Conferenza stessa, a causa della mancanza di effettivi strumenti di verifica e di controllo, sull’Istituto nazionale della fauna selvatica, Alessandro Ghigi. Il Governo, in risposta, si impegnava a sollevare la questione in sede di Consiglio dei ministri. Tuttavia la raccomandazione è restata ineffettiva, in quanto l’articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 419 del 1999 non è stato modificato a seguito delle raccomandazioni della CSR e, negli anni successivi il Governo e l’Infs hanno continuato a sottoporre alla Conferenza tutti i vari atti, puntualmente da questa sottoscritti.

positivo e parzialmente negativo, e del parere – e persino dell’intesa<sup>16</sup> - condizionati<sup>17</sup> 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 sembra che si possa ritenere che il parere condizionato sia da valutarsi negativamente sotto il profilo della forza persuasiva, tanto che molti casi di parere condizionato si sono conclusi con un ricorso alla Corte.

Effettivamente 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 può essere apprezzato su diversi versanti: le regioni usano il ricorso alla Corte per richiamare il governo al rispetto della collaborazione<sup>18</sup>; diversi ordini del giorno delle Conferenze sono stati integrati dal Governo per dare attuazione a sentenze manipolative della Corte che rivendicavano più rigorose procedure cooperative<sup>19</sup>; la minaccia di ricorso alla Corte è usata come

---

<sup>16</sup> In particolare, le intese di questo tipo destano non poche perplessità perché l’intesa, per definizione, dovrebbe perfezionarsi contenendo la disciplina del rapporto senza ulteriori condizioni.

<sup>17</sup> Riguardo quest’ultima tipologia, si registrano sia pareri negativi condizionati, in cui le conferenze si esprimono per il no all’atto legislativo a meno che il governo non accolga le proprie condizioni, fornendogli quindi un’ultima possibilità collaborativa, o, più frequentemente, pareri positivi condizionati, in cui le conferenze rilasciano il proprio *placet* in anticipo, a condizione però che il Governo si impegni a recepire quanto le conferenze richiedono.

<sup>18</sup> 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](http://www.regioni.it).

<sup>19</sup> Si pensi, ad esempio, alla sentenza additiva d’intesa 285/2005, dopo la quale l’allora Ministro per gli affari regionali La Loggia apportò un’integrazione all’o.d.g. della Conferenza Stato-Regioni (del 1° marzo 2006), aggiungendo il punto 39 ter: «Intesa sullo schema di decreto sul Fondo per la produzione, la distribuzione, l’esercizio e le industrie tecniche di cui all’art. 12 del decreto legislativo 22 gennaio

strumento per convincere un governo riottoso alla collaborazione<sup>20</sup>; in alcuni casi, anche quando la Corte dà ragione allo Stato, il ricorso aiuta l'ottenimento di modifiche successive alla legislazione<sup>21</sup>.

Continuando 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 i gruppi parlamentari o le stesse commissioni 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, in parte per non perdere in tale sede i risultati di faticose contrattazioni attivate con il Governo, in parte perché alcuni atti parlamentari interessano profondamente il mondo delle autonomie.

Un ulteriore dato da rilevare è che il coinvolgimento nell'attività legislativa ha luogo,

---

2004, n. 28, a seguito della sentenza della Corte costituzionale 7-9 luglio 2005, n. 285 (beni e attività culturali)», in [www.regioni.it](http://www.regioni.it). Si pensi anche 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.

<sup>20</sup> 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 ha suscitato aspre reazioni da parte regionale, che hanno minacciato 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.

<sup>21</sup> 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 d.lgs. 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 art. 11 e 27. Anche se va osservato che il d.lgs. *de qua* è stato oggetto di una pluralità di ricorsi da parte regionale per difetto di altre procedure cooperative che le stesse avevano richiesto.

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 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 possono essere 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 casi<sup>22</sup>. 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'UPI<sup>23</sup>, 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 con riferimento 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.

---

<sup>22</sup> Ad esempio nel procedimento di approvazione del d.lgs. sul federalismo demaniale è stato fornito il solo parere della Conferenza Stato-Città.

<sup>23</sup> 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 produce un parere ambiguo con la formula "esprime parere nei sensi in cui in premessa" limitandosi a riportare le due posizioni.

## ***1.2. Il caso: la collaborazione sul “federalismo fiscale” dalla l. 42/2009 ai decreti legislativi di attuazione.***

Il processo di attuazione dell'art. 119 Cost. è un caso recente abbastanza significativo delle dinamiche di coinvolgimento delle conferenze nella formazione di atti legislativi statali, che consente di vedere in funzione diverse delle prassi descritte e che ci mostra come anche le trasformazioni del sistema delle fonti siano da tenere in considerazione per misurare il peso delle conferenze. In particolare mi riferisco al fatto, spesso sminuito, che talvolta non sia cruciale partecipare alla formazione della legge “capostipite” di una politica, ma piuttosto a tutto il processo che, a cascata, concreta le disposizioni legislative.

Il processo di attuazione dell'art. 119 Cost. inizia con la l. 42/2009. La collaborazione che ha avuto ad oggetto tale atto può dirsi sostanzialmente di successo. La Conferenza Unificata il 2 ottobre 2008 fornisce un parere condizionato<sup>24</sup> sullo schema di disegno di legge ad essa sottoposto dal Governo in cui registra *“favorevolmente il contenuto del provvedimento in quanto riprende in modo sostanziale numerosi elementi della proposta avanzata dalle regioni medesime nel febbraio 2007, esprimendo quindi un parere positivo sui principi ivi contenuti, ma chiedendo garanzie puntuali sugli impegni che il Governo si è reso disponibile ad assumere nella fase attuativa di stesura dei decreti legislativi e formulando i seguenti emendamenti...”*. In allegato segue il testo della legge con tutti gli emendamenti puntuali delle regioni. Questi risultano effettivamente recepiti nel testo definitivo.

L'aver collaborato fattivamente alla legge delega sul federalismo fiscale, tuttavia, non pare essere sufficiente. L'adozione dei decreti legislativi attuativi della l. 42/2009, infatti, si rivela molto più travagliata. Allo stato si contano 7 schemi di decreti legislativi, 3 dei quali già in vigore. In tutti i casi lo schema di decreto legislativo è stato trasmesso alla Conferenza unificata (tranne uno in cui si è acquisito il solo parere della Stato-Città), con esiti diversi.

Il primo atto legislativo che attua la l. 42/2009 è il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 noto come “federalismo demaniale”<sup>25</sup>. L'approvazione di tale atto è caratterizzata da diversi tavoli tecnici in cui sono stati accolti numerosi emendamenti avanzati dai territori, ma per quanto riguarda la collaborazione in sede politica, ci si limita ad un parere della Conferenza Stato-Città del 4 marzo 2010 (si tratta di uno dei pochi casi in cui l'organo si riunisce), peraltro violando le procedure collaborative previste nella l. 42/2009 che avrebbero richiesto, invece, il coinvolgimento della CU. Il parere della Conferenza Stato-Città non sembra esaurire le esigenze collaborative delle autonomie, che infatti effettuano una audizione presso la Commissione parlamentare bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale il 6 maggio 2010<sup>26</sup> inviando rappresentanti della Conferenza delle Regioni, nonché dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM. In tale sede, il

---

<sup>24</sup> Testo integrale in <http://www.riformeistituzionali.it/media/57509/parere2ottobre.pdf>.

<sup>25</sup> Recante "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell'art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42" - Approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 20/05/10 - pubblicato nella G.U. n. 134 dell'11 giugno 2010

<sup>26</sup> Testo integrale dell'audizione, svoltasi il 6 maggio 2010 in <http://www.riformeistituzionali.it/media/76562/audizione%20confregioni%206maggio10.pdf>

rappresentante regionale contesta che il decreto legislativo non attui tutti i principi della legge delega, ma si limiti a ripeterli e avanza alla Commissione modifiche puntuali, di dettaglio. Il Presidente della Commissione risponde in modo rassicurante ma abbastanza evasivo<sup>27</sup>, evidenziando una posizione di minorità dei rappresentanti delle autonomie e una inadeguatezza del parere espresso dalla Conferenza Stato-Città a chiudere tutti i punti aperti. **In pratica, il fatto che sullo schema di decreto legislativo si fosse pronunciato soltanto l'organo degli enti locali, con rinuncia della Conferenza delle Regioni ad esprimersi, ha semplicemente spostato ad un momento successivo la contrattazione.** Come vedremo nel paragrafo dedicato alla partecipazione delle regioni alla produzione secondaria, le conferenze, e questa volta in particolare la Conferenza delle regioni, non perderanno il controllo del processo di attuazione del federalismo demaniale fornendo pareri altamente negativi sulle fonti secondarie e gli atti amministrativi che concretano il d.lgs. 85/2010. La morale della vicenda sembra essere che è preferibile che le autonomie regionali e locali si muovano compatte e che il controllo sulla produzione delle fonti primarie non sempre garantisce un pieno controllo sulla piena realizzazione di una politica, anche per la tendenza di queste ultime a rinviare a fonti ulteriori.

Il secondo decreto attuativo della l. 42/2009 è il decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156<sup>28</sup> sull'ordinamento transitorio di Roma capitale. La Conferenza Unificata si esprime su tale atto il 29 luglio 2010 con un'intesa condizionata, dopo aver preso positivamente atto che molti emendamenti avanzati dal Comune di Roma e dall'ANCI erano stati accolti nell'incontro tecnico del 28 luglio e dopo aver considerato l'impegno del Ministro a proporre in Consiglio dei ministri in sede di approvazione definitiva dell'atto, gli emendamenti in ordine al numero dei municipi e all'indennità dei Consiglieri. L'anomala figura dell'intesa condizionata sembra dimostrare che la CU non riesca a chiudere la contrattazione e che "si affida" ad un momento successivo e alla volontà del governo per la recezione delle richieste territoriali.

Il terzo decreto attuativo della l. 42/2009 è il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216<sup>29</sup> sui fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province. Il 29 luglio 2010 la Conferenza Unificata esprime l'intesa, ma si tratta di un'intesa "non intesa" perché in realtà la componente regionale è contraria. La Conferenza Unificata, infatti, effettua una sintesi di tre distinti documenti che le sono pervenuti: un documento della Conferenza delle Regioni, una memoria dell'ANCI e una dell'UNCCEM, che esprime intesa condizionata ad una valorizzazione della situazione dei comuni montani. Merita

---

<sup>27</sup> Queste le sue parole: "Molti di questi argomenti hanno peraltro già trovato un'ampia accoglienza nel lavoro della Commissione, anche nel confronto con il Governo. Penso di poter affermare, senza anticipare nulla, che siamo sulla via giusta per integrare adeguatamente la parte mancante. Da questo punto di vista, penso di potervi dare qualche rassicurazione. Non scendo nel dettaglio delle questioni poste, ma sono tutte già all'esame della Commissione".

<sup>28</sup> Recante "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale" - Approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 17/09/2010 - pubblicato nella G.U. il 18/09/2010.

<sup>29</sup> Recante "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province" - Approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 18/11/2010 - pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 294 del 17 dicembre 2010.

menzione il documento della Conferenza delle Regioni, negativo rispetto allo schema di decreto legislativo, con toni duri per il fatto che lo schema “*si pone in contraddizione con la l. 42/2009*”, “*non si condivide la procedura di formazione normativa in quanto il decreto legislativo dovrebbe rappresentare l'esito e non fonte di ulteriore rinvio a DPCM*”. La Conferenza delle Regioni “*chiede di costituire un tavolo di confronto Regioni, Enti locali e Governo al fine di riportare l'attuazione della l. 42/2009 ad una complessiva coerenza*” e “*sottolinea la necessità che i costi standard vadano definiti unitamente alla definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)*”. Nella formazione di tale atto legislativo emergono le aporie che contraddistinguono l'operare della CU la cui vera anima istituzionale è costituita dalla Conferenza delle Regioni, mentre l'ANCI e l'UPI continuano a muoversi come associazioni di categoria, che solo raramente danno vita alla Conferenza Stato-Città. E' interessante osservare che, in questo caso, la collaborazione risulta indebolita perché nonostante l'intesa fuoriesca dalla Conferenza Unificata, le regioni non hanno preso parte, sia pure sembrano dare un *placet* affinché si prosegua, alla formazione dell'atto anche senza il loro consenso e con il solo consenso dell'ANCI e dell'UPI. Il documento si conclude, infatti, con il rifiuto della Conferenza delle Regioni di esprimersi: “*la Conferenza non si esprime, evidenziando che non è stata coinvolta nella predisposizione del provvedimento e nulla osta che il provvedimento prosegua il proprio iter*”.

Il quarto provvedimento attuativo della l. 42/2009 è lo Schema di decreto legislativo sul federalismo municipale<sup>30</sup>. Questo schema è stato presentato alle Commissioni parlamentari senza che sia stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Unificata. Questa, infatti, nella riunione del 28 ottobre 2010 approva un atto qualificabile come “*mancata intesa*”<sup>31</sup> in cui ricostruisce le ragioni di opposizione allo schema di decreto, ma prende anche atto della scadenza del termine di 30 giorni e dell'urgenza del Governo di approvare l'atto, nonché dell'impegno comunque garantito di proseguire il confronto con le autonomie e, in particolare, “*a rappresentare le richieste formulate in sede di commissioni parlamentari*”. Questo episodio sembra rivelare un tacito consenso delle parti alla mancata collaborazione in sede di conferenze, per spostare il momento del confronto in altra sede in cui, comunque, le rivendicazioni regionali avranno luogo.

Il quinto provvedimento attuativo della l. 42/2009 è lo schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 ottobre 2010. Su questo documento la Conferenza Unificata ha espresso l'intesa. Anche da questo documento si registra la complessa rete collaborativa. L'intesa fa riferimento a precedenti tavoli tecnici le cui richieste sono state accolte, ma anche in questo caso la sede tecnica non ha esaurito tutte le questioni che, infatti, si ripropongono nella sede politica. L'intesa è pronunciata dalla CU con precise condizioni emendative che vengono allegate al documento. L'intesa si chiude con considerato che: “*le Regioni hanno evidenziato che l'intesa è stata conseguita anche alla*

---

<sup>30</sup> Recante “Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale” - Atto del Governo n. 292 sottoposto a parere parlamentare - Testo trasmesso alla Camera il 9 novembre 2010.

<sup>31</sup>

[http://www.riformeistituzionali.it/media/80007/intesa%20conferenza%20fed\\_fisc\\_municipale%2028\\_10\\_10.pdf](http://www.riformeistituzionali.it/media/80007/intesa%20conferenza%20fed_fisc_municipale%2028_10_10.pdf)

*luce degli impegni assunti a seguito dell'accordo politico raggiunto con il Governo; l'ANCI, nel sottolineare che le proprie proposte emendative sono state accolte ad eccezione di quella relativa alla soppressione del fondo sperimentale regionale di equilibrio, ha chiesto chiarimenti in merito all'accordo politico Governo-Regioni; l'UPI ha richiamato l'attenzione sulla proposta di emendamento, non accolta, relativa della fiscalizzazione dei trasferimenti regionali in conto capitale aventi carattere di generalità e permanenza diretti al finanziamento delle spese delle Province, chiedendo, come l'ANCI, chiarimenti in merito all'accordo politico Governo-Regioni?*

Le vicende riportate in riferimento al caso specifico dell'attuazione dell'art. 119<sup>32</sup> e le osservazioni generali sulla partecipazione delle regioni all'attività legislativa consentono di concludere con questa sintesi: la cooperazione in sede conferenze ha luogo, essa è caratterizzata da alcune deviazioni rispetto al dato giuridico, ad alcune delle quali le stesse conferenze sono consenzienti (come si è visto, per il federalismo demaniale, nella rinuncia ad acquisire il parere della Conferenza unificata o a rimandare il momento della contrattazione del testo alla sede parlamentare). I momenti di tensione e di opposizione delle regioni non sempre riescono a bloccare le decisioni del Governo, ma non segnano neanche un arrendersi delle regioni. Ma il dato forse più significativo è che il coinvolgimento nella produzione primaria da solo non basterebbe a garantire il controllo di una politica. In questo senso assume un ruolo importantissimo il coinvolgimento regionale nella produzione secondaria.

## ***2. La partecipazione delle Regioni alla normazione secondaria ed alle decisioni amministrative tra obblighi di legge, principi costituzionali e prassi.***

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.

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 che operassero chiamate in sussidiarietà della funzione

---

<sup>32</sup> Sul sesto provvedimento attuativo della l. 42/2009, lo schema di decreto legislativo in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, in attuazione dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42 - 26 novembre 2010 e sul settimo provvedimento, lo schema di decreto legislativo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci delle regioni, delle province e degli enti locali, in attuazione degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 - 17 dicembre 2010, la CU ancora non si è espressa.

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 (v. infra). 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, come emerso dalle relazioni che mi hanno preceduto (Mainardis) il concetto di intesa forte è stato ridimensionato.

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 amministrativi<sup>33</sup>. 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.

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. 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 esclusi sottratti al trasferimento agli enti territoriali, ai sensi dell’articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, già citato, sul federalismo demaniale. 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” dalla fonte primaria (d.lgs. 85/2010) alle fonti secondarie e agli atti amministrativi collegati ad essa 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.

---

<sup>33</sup> Queste perplessità sono state sollevate negli anni da diversi autori, *ex plurimis*, F.S. Marini, *La “pseudocollaborazione” 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”.

### 3.1. Conseguenze della omissione o della patologia della partecipazione. Garanzie giuridiche e ruolo di fatto delle Conferenze.

Il d.lgs. 281/1997 non prevede nessuna conseguenza nell'ipotesi in cui il Governo non assuma o 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 e di quelle politiche azionate dalle conferenze.

#### a) *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. 437/2001<sup>34</sup>, nella sent. 376/2002, nella sent. 231/2005, nella sent. 401/2007<sup>35</sup>. 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".

---

<sup>34</sup> 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 impugnate. 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 impugnate" (punto 3 in diritto).

<sup>35</sup> 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. La Corte, peraltro, con tale giurisprudenza aveva affermato «quello che non poteva non affermare», se la rigidità costituzionale conta ancora qualcosa: R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione* (nota a Corte cost. 507/2002), in *Giur. Cost.*, 2002, p. 4184 ss., p. 4187

*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 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 delega<sup>36</sup>. Nella stessa sentenza, 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 rimproverare alle regioni di non aver identificato esattamente l'*ubi consistam* della

---

<sup>36</sup> 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).

violazione da parte del decreto legislativo “diverso” rispetto al loro parere, quasi che se l'avessero fatto ci sarebbero stati margini per un annullamento. 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 parere<sup>37</sup>: è più probabile che il Governo ne ostacoli il rilascio imponendo tempi brevi, anche se questa pratica è andata via via diminuendo, ed è molto più frequente che apporti modifiche successive senza ricontrattarle in sede di conferenze. Di recente, peraltro, nella sent. 278/2010 alle regioni che chiedevano che la legge delega sul nucleare<sup>38</sup> 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 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 è assolutamente sanzionabile.

*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 “in uscita” da parte della legge statale. Quest'ultima, in sostanza, deve garantire un adeguato coinvolgimento delle singole regioni coinvolte (collaborazione bilaterale) o delle conferenze (collaborazione multilaterale) nella realizzazione della politica. 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

---

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> Legge 23 luglio 2009, n. 99, *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia.*

manipolative di strumenti di leale collaborazione con le conferenze<sup>39</sup>. Su questa giurisprudenza grava la mancanza di un test certo (cfr Mainardis) che consenta chiaramente di individuare quando ricorrere al parere e quando all'intesa, nonché quando questa debba essere forte.

*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 riaccostamento delle materie – e che ruota intorno al concetto di “intreccio”, “interferenza”, “indistricabilità” delle materie<sup>40</sup>. Vi sono in sostanza dei casi in cui la disciplina statale incide su materie

---

<sup>39</sup> Si vedano, a titolo di esempio, la sent. 242/2005, che risolve una chiamata in sussidiarietà nella materia residuale “impresa”. Lo Stato aveva previsto una serie di interventi finanziari statali di potenziamento del capitale delle imprese medio grandi, affidando al solo CIPE l'approvazione delle condizioni e modalità degli interventi. La Corte pronuncia un'additiva d'intesa con la CSR. Significativa è anche la sent. 285/2005, che riscrive la legge statale con molteplici addizioni d'intesa in CSR. In questo caso, pur vertendo l'atto statale sul cinema, la Corte precisa che non ci troviamo di fronte alla materia “spettacolo” (117 c. 4), bensì alla “promozione ed organizzazione di attività culturali” (117 c. 3). Si vedano anche la sent. 88/2007 additiva d'intesa in CSR, in materia di “turismo” (residuale); la sent. 165/2007, additiva d'intesa in CSR per incidenza dell'atto statale su diverse materie concorrenti e su “agricoltura” (residuale); la sent. 76/2009, una sostitutiva d'intesa in CSR, anziché di parere, per adottare regolamenti nella materia del “turismo”.

<sup>40</sup> La teoria dell'intreccio è stata utilizzata nelle sent. 422/2002, nella sent. 88/2003, pronunciata in sede di conflitto di attribuzione, che ha spinto la Corte, dato l'intreccio tra “tutela salute” (concorrente) e “assistenza sociale” (residuale), a ritenere che i Lea sui SerT fossero modificabili solo con intesa in CU. Un ragionamento fondato sull'intreccio si rinviene anche nella sent. 376/2003, che è un'interpretativa di rigetto, in cui la Corte prende in considerazione la “tutela del risparmio e dei mercati finanziari” (esclusiva statale) e il “coordinamento finanza pubblica” (trasversale) che incidono sulla “finanza regionale e locale” (concorrente) anche con norme di dettaglio, e fa salva la legge statale con la motivazione che questa già preveda un parere in CU. Nella sent. 31/2005, invece, la Corte non ritiene il parere sufficiente e pronuncia una sostitutiva d'intesa in CU (anziché il parere) per risolvere il problema dell'intreccio tra il “coordinamento informativo statistico e informatico” (117 c. 2, lett. r) che incide sull'“organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali” (residuale). Nella sent. 35/2005, la Corte si pronuncia per l'infondatezza della questione regionale perché basta parere in CU in materie di “coordinamento finanza pubblica” concorrente, con però anche disciplina di dettaglio. Nella sent. 50/2005, la Corte ritiene che gestire l'“apprendistato e tirocini d'impresa” d'intesa con lo Stato non viola la “formazione professionale” (residuale) perché le interferenze che questa ha con altre materie impediscono di ritenerla *in toto* spettante alle regioni. Nella sent. 62/2005, dal dispositivo complesso, in parte la questione regionale è infondata perché basta l'intesa in CU per localizzare sito stoccaggio, visto che le materie individuate sono la “tutela dell'ambiente” con intreccio con il “governo territorio”; in parte la Corte pronuncia una sostitutiva di collaborazione bilatareale (rispetto a multilaterale con enti nazionali) per realizzare sito nucleare. Nella sent. 231/2005, si ha una additiva di strumenti di leale collaborazione la cui concretizzazione è affidata alla discrezionalità del legislatore, perché si ravvisa un intreccio tra “ordinamento civile” (esclusiva) e “tutela del lavoro” (concorrente). Nella sent. 162/2005 si riconosce che l'“artigianato” è residuale, ma è intaccabile per il principio di “continuità finanziaria” e si riscrive la legge statale con un'additiva d'intesa in CSR. La sent. 222/2005 è una sostitutiva di intesa in CU, per la ripartizione di un fondo, intesa che regola l'intreccio tra il “coordinamento della finanza pubblica” e il “trasporto pubblico locale”. La sent. 194/2007 ritiene infondata una questione relativa al versamento dell'IVA, considerando sufficiente la previsione di un parere in CSR non violandosi l'“autonomia finanziaria” ex 119. Ancora nella sent. 232/2009 si

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. Talvolta la giurisprudenza sulle chiamate in sussidiarietà e quelle sull'intreccio tendono a confondersi<sup>41</sup>.

*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 materie<sup>42</sup>. In

---

pronuncia un'additiva di parere in CU per risolvere l'intreccio tra "tutela dell'ambiente" con il "governo del territorio"; nella sent. 247/2009, si pronuncia un'additiva di parere in CU, per risolvere intreccio tra "tutela dell'ecosistema" con "agricoltura e zootecnia" (residuali reg.) e "ricerca scientifica e tecnologica" (concorrente).

<sup>41</sup> 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, rientrando 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.

<sup>42</sup> Tra le sentenze che decidono per la prevalenza della materia statale negando la sussistenza di una materia residuale regionale o quanto meno un intreccio di competenze si vedano: la sent. 378/2003 in cui i "rifiuti" sono considerati ricompresi nella "tutela dell'ambiente"; la sent. 50/2005, in cui la "previdenza" (117 c. 2, o) e le "norme generali tutela del lavoro" (117 c. 3) prevalgono sulla "formazione professionale"; la sent. 62/2005 avente ad oggetto la legge con cui si dichiarava la Sardegna regione denuclearizza, in cui materie come l'"urbanistica e ambiente", primarie ex Statuto sardo, e come "salute pubblica, protezione civile, governo del territorio" ex 117 c. 3 e art. 10 cedono di fronte alla "tutela dell'ambiente" e alla "libera circolazione delle merci" ex 120 Cost.; la sent. 135/2005 in cui l'"ambiente" (visto come valore trasversale) e la "sicurezza" ex art. 117 c. 2 prevalgono su "igiene sanità" (concorrente), "prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche" (primaria in base allo Statuto speciale di una delle regioni ricorrenti) nonché "tutela della salute" e "protezione civile" ex 117 c. 3; la sent. 175/2005 in cui la "tutela della concorrenza" prevale sul "commercio con l'estero" (117 c. 3) e sulla "formazione professionale, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i settori produttivi" (residuale espressa) anche se la Corte decide "con un auspicio di leale collaborazione"; la sent. 279/2005 in cui le "norme generali sull'istruzione" prevalgono sull'"istruzione" ex 117 c. 3; la sent. 383/2005 in cui la "tutela ambiente" prevale sull'"energia" (concorrente); la sent. 384/2005, in cui l'"ordinamento civile" "giurisdizione e norme processuali" "previdenza sociale" prevalgono sulla "tutela e sicurezza del lavoro" (art. 117 c. 3 e art. 10 per le regioni speciali ricorrenti); le sentt. 29 e 80/2006, in cui la "tutela della concorrenza" prevale sui "trasporti pubblici locali" (residuale); la sent. 206/2006, in cui la "tutela della concorrenza" prevale su "agricoltura e commercio"; la sent. 88/2007 in cui la "tutela dell'ambiente" prevale sul "turismo"; la sent. 167/2007, in cui i "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica" prevalgono sull'"organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale" (residuale), sia pure la Corte si pronunci per l'illegittimità dell'intervento statale in una parte in cui da principio diviene dettaglio; la sent. 367/2007 in cui la "tutela dell'ambiente", nonché un principio fondamentale ex art. 9 Cost. attuato da legge statale, prevale sul "governo del territorio" e sulla "valorizzazione dei beni culturali"; la sent. 12/2009, in cui la "tutela ambiente" e l'"istituzione parchi nazionali" prevale su "agricoltura e foreste; bonifica;

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. 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.

*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"<sup>43</sup> ad altri in cui la Corte si accontenta del mero parere<sup>44</sup> o non richiede che l'intesa sia forte<sup>45</sup>.

La giurisprudenza costituzionale del decennio post-Titolo V ha indubbiamente visto nelle conferenze l'interlocutore privilegiato dello Stato nelle dinamiche collaborative e ne

---

urbanistica; miniere, cave, torbiere e saline; acque; caccia e pesca; tutela del paesaggio; igiene e sanità" previste nello Statuto della regione Sicilia che ricorreva; la sent. 88/2009, in cui la "tutela della concorrenza" e la "tutela dell'ambiente" prevalgono sull'"energia"; la sent. 225/2009 in cui su diverse questioni prevale la "tutela ambiente"; le sentt. 232, 234 e 235/2009 aventi ad oggetto il Codice dell'ambiente, in cui su moltissime questioni sollevate dalle regioni la Corte dichiara l'infondatezza in nome del fatto che si rientra dentro il "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" e la "tutela ambiente"; la sent. 247/2009, sempre sul Codice dell'ambiente in cui la Corte fa prevalere le materie dell'"ordinamento civile, tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente", sul "governo del territorio" e "tutela della salute"; la sent. 249/2009, sul Codice dell'ambiente in cui la "tutela ambiente" prevale sui "servizi pubblici gestione rifiuti" (residuale), con la precisazione che in alcuni casi l'atto statale prevede il parere in CU o l'intesa in CSR; la sent. 341/2009, che afferma la prevalenza dell'"ordinamento civile".

<sup>43</sup> 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. 443/2001, nota anche come legge obiettivo o legge Lunardi, e nel d.lgs. 190/2002 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.

<sup>44</sup> Si pensi alla sent. 270/2005.

<sup>45</sup> Si pensi alle sentt. 383/2005; 121/2010; 278/2010.

ha implementato il ruolo, ma ciò se vogliamo 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, anche perché, è sempre preferibile a giudizi di prevalenza delle materie, tuttavia si inserisce in una fase di indubitabile scontro permanente tra istanze centraliste e autonomiste di cui l'alto contenzioso costituzionale è espressione.

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

b) *Conseguenze 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. A partire dall'entrata in vigore del Titolo V si sono succedute tre legislature, la XIV, la XV e la XVI, in tutti i casi si sono registrate pulsioni centraliste da parte del governo in carica che sono state sempre respinte in modo tutto sommato compatto dalle conferenze. E' proprio nel corso di questi episodi che le conferenze hanno elaborato alcuni meccanismi di sanzione politica: l'abbandono delle conferenze; la diserzione lavori, sia pure, come vedremo, mai troppo prolungata; l'occupazione fisica della sede delle conferenze e, infine, uno stillicidio di puntualizzazioni, un continuo ritorno sulla collaborazione mancata che spesso, sia pure con estrema 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.

Di seguito forniremo un elenco dei principali episodi di cronaca istituzionale che hanno visto un'opposizione delle conferenze dal 2001 ad oggi, soffermandoci su quelli più attuali e indicando, per ciascuno, il tipo di sanzioni politiche elaborate dalle conferenze e l'esito dello scontro.

Il primo emblematico episodio di scontro dopo l'entrata in vigore del Titolo V è quello 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. 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): si tratta di un parere obbligatorio, ma non vincolante. 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 una occupazione “fisica” della Conferenza unificata, concretizzatasi il 28 luglio 2005, per protestare contro i tagli della finanziaria 2006<sup>46</sup> (ottobre 2005). (RICOSTRUIRE ALTRE VICENDE)

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 ad un loro parere, ma è anche una prova del fatto che l’organo regionale 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 caratteristica degli scontri è 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. In sostanza le conferenze mostrano il proprio peso politico dilatando nel tempo il 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 un non demordere da parte delle istituzioni regionali.

Spostandoci dagli scontri sulle finanziarie ad altri atti di alto impatto ordinamentale, vanno segnalati i dissensi della conferenza per l’attuazione della delega ambientale (legge 308/2004), conclusisi 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

---

<sup>46</sup> 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.

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). La seduta in cui si sarebbe dovuto rendere il parere non si tenne per una sorta di sciopero politico posto in essere dalle Regioni per protesta: la Conferenza non fu riconvocata per un giorno diverso, né furono fatti tentativi di ottenerne il parere. L'esito di questo scontro è stata una pluralità di ricorsi alla Corte in cui le Regioni hanno lamentato l'omissione. E' probabile che la Corte decida, analogamente a quanto avvenuto nella sent. 225/2009 per la non invalidità del decreto legislativo, anche se in questo caso l'omissione è più evidente.

Un'ultima riflessione va fatta sulle sanzioni politiche che le conferenze non hanno, invece, attivato o hanno attivato molto raramente. E' piuttosto raro 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 diverso. Un esempio si è verificato, in un contesto di estrema esasperazione, nella vicenda che riporteremo nel paragrafo successivo che riguarda la manovra 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. Che le conferenze non scelgano di usare come regola questa arma politica è un segno di alta responsabilità istituzionale.

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*.

### ***3.2. Il caso: il dissenso sulla “manovra” dal no del Governo all'accordo sul trasporto pubblico.***

Tra gli episodi più recenti e significativi appare importante approfondire le molteplici prese di posizione delle conferenze nella fase di conversione del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, meglio noto come “la manovra”. La vicenda è segnata da una serie di documenti<sup>47</sup> che esprimevano all'unanimità parere negativo sul disegno di legge di conversione.

Il 27 maggio 2010 la Conferenza delle regioni elabora un documento con un'ampia premessa istituzionale sul proprio ruolo di organo delle istituzioni affermando la volontà delle regioni “*di fare la propria parte nella manovra per far fronte all'attuale crisi secondo il principio di equa ripartizione tra i diversi livelli istituzionali della Repubblica e per questo giudicano insostenibile la manovra presentata, che pesa per oltre il 50 % sul comparto delle Regioni?*” e chiedendo “*di aprire un confronto serrato con il Governo sulla base di proposte che le Regioni avanzeranno nelle prossime settimane per ottenere cambiamenti della manovra tali da riequilibrare il contributo dei vari livelli di*

---

<sup>47</sup> Tutte le prese di posizione della Conferenza delle regioni contro “la manovra” sono contenute in <http://www.regioni.it/mhonarc/readsqltop7.aspx?5652>

governo e la conferma degli impegni assunti dal Governo sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) delle Regioni?”.

Il 15 giugno 2010 la Conferenza delle Regioni redige un documento tecnico molto dettagliato. In tale documento si stigmatizza l'uso dello stesso decreto legge come strumento: *“La manovra finanziaria è stata presentata con decreto legge senza l'approvazione della Decisione di finanza pubblica, né la condivisione con la Conferenza permanente per la finanza pubblica (Conferenza Unificata) delle linee guida per la ripartizione fra le amministrazioni degli obiettivi di bilancio”*, nonché il fatto che *“nel merito la manovra preclude l'esercizio di molte delle funzioni di competenza regionale di assoluta sensibilità sociale ed economica, nonché qualsiasi azione anticiclica e di sviluppo del proprio territorio, inibendo tutte le politiche d'investimento”*. In particolare, *“Il taglio dei trasferimenti a qualunque titolo spettanti per 4 mld per il 2011 e 4,5 mld a decorrere dall'anno 2012 azzererà praticamente tutti i “Bassanini” cancellando quasi tutti i trasferimenti per funzioni regionali. La soppressione dei trasferimenti comporta l'impossibilità di esercitarle interrompendo pertanto le funzioni tra cui viabilità e trasporto pubblico locale, trasporto ferroviario, edilizia residenziale e opere pubbliche, incentivi alle imprese e mercato del lavoro, agricoltura e ambiente”*. Le regioni individuano quindi la cornice costituzionale citando il principio di corrispondenza tra funzioni attribuite e risorse a disposizione sancito sia nell'art. 119 sia nella sent. 37/2004. Le regioni citano anche la sent. 417/2005 in riferimento alla riduzione di alcune spese (rappresentanza, consulenza, comunicazioni istituzionali ecc. ecc.) imposta dalla manovra che secondo le regioni *“sottintende una pregiudizievole negativa valutazione delle scelte amministrative e non una esigenza di natura finanziaria. Addirittura la manovra prevede che i risparmi derivanti dall'eventuale riduzione dei trattamenti economici per Presidente, Giunta regionale e Consiglio regionale siano destinati allo Stato che li impiegherà per ridurre il debito pubblico. (art. 5, comma 1)”* del d.l. 2/2010.

Il 24 giugno 2010 la Conferenza delle Regioni redige all'unanimità un documento in cui, dopo aver denunciato il tentativo del Governo di creare un *“clima di delegittimazione”* delle regioni e di *“creare divisione tra le stesse, tra Regioni ad autonomia ordinaria e speciale”* chiede una convocazione straordinaria della CSR *“per sancire l'accordo per la riconsegna delle deleghe e delle competenze amministrative de-finanziate con la presente manovra, non consentendo alle Regioni di esercitarle”*.

Il 1° luglio un altro documento questa volta redatto insieme all'ANCI, l'UPI e l'UNCHEM, propone la creazione di una *“Commissione straordinaria Governo – Regioni – Autonomie locali con il compito di verificare i costi di funzionamento delle pubbliche amministrazioni”*. Il 15 luglio, *“al fine di confermare l'unità piena della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, la decisione della riconsegna delle deleghe viene accantonata, fiduciosi che il percorso delineato di confronto con il Governo abbia un esito pienamente positivo”*. Il documento non trova un seguito da parte del Governo e il 22 luglio 2010, all'unanimità, si fornisce parere negativo sul d.d.l. di conversione che diverrà, a dispetto del no regionale, la legge 30 luglio 2010, n. 122, *“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”*.

Fin qui sembreremmo trovarci di fronte ad un caso di fallimento delle sanzioni politiche attivate dalle conferenze e di fronte ad una prova di forza del Governo. Lo stesso *“eccesso”* di documenti emessi dalle conferenze sembra una spia che le stesse restino sostanzialmente inascoltate. Ma il seguito della vicenda rivela l'emersione di quella problematica già denunciata: il fallimento della collaborazione e della capacità di influenza delle conferenze su un testo legislativo, è spesso accompagnata da una persistenza delle proteste regionali che determinano fenomeni di correzione successivi.

Torniamo alla nostra vicenda. A distanza di sei mesi dall'approvazione della manovra, 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".* In sostanza si chiede la reintroduzione dei trasferimenti tagliati alle Regioni dalla manovra di luglio *"in modo da rendere praticabile il federalismo fiscale"*. Lo stesso giorno, insieme ad una delegazione della Conferenza dei presidenti, Errani incontra i ministri Tremonti, Calderoli, Bossi e Fitto nella sede del Tesoro. Le regioni dichiarano alla stampa che ha avuto luogo una sorta di “scambio” politico: l'assenso sulla proposta regionale sul trasporto pubblico locale considerata come “sostanzialmente irrinunciabile” altrimenti la Conferenza Unificata del 9 dicembre darà parere negativo sul decreto sul federalismo fiscale regionale. In questo modo dichiarerà Errani: *“sarà impossibile che il federalismo vada avanti senza le regioni?”*.

Il 9 dicembre, in un documento<sup>48</sup> della Conferenza delle Regioni, le regioni adottano la seguente posizione comune in tema di trasporti, impegnandosi di fronte al Governo con propri sacrifici e dichiarando di cercare di far fronte ai tagli della manovra con queste tre misure: *“1) efficientamento del sistema trasportistico nella misura minima del 2%; 2) aumento delle tariffe entro il limite del 30% ; 3) riduzione dei servizi entro il limite del 15%”*. In cambio di questo impegno che esprime la loro responsabilità, le stesse chiedono al Governo *“di introdurre immediatamente una norma che preveda espressamente e con chiarezza la rinegoziabilità, facoltativa per le Regioni, dei contratti di servizio conclusi con Trenitalia, anche al fine di assicurare l'effettività delle misure di politica regionale necessarie per far fronte, nell'interesse della collettività, alla grave situazione determinata dalla manovra finanziaria del Governo stesso”*.

Infine, il 16 dicembre 2010, in sede di Conferenza unificata<sup>49</sup> si stipula un accordo tra Stato e Regioni avente un duplice oggetto: il trasporto pubblico locale e la sanità. Il punto centrale dell'accordo verte sul fatto che *“Per le esigenze di finanziamento del trasporto pubblico locale il Governo si impegna ad assicurare, in aggiunta ai 425 milioni di euro previsti dalla Legge di stabilità, ulteriori 75 milioni di euro per l'anno 2011”*. Significativamente, allegati all'accordo vi sono alcuni emendamenti alla legge finanziaria appena approvata in Parlamento.

A distanza di sei mesi, la manovra è stata ritoccata, con concessioni reciproche, e con un accoglimento delle richieste regionali, in precedenza totalmente ignorate<sup>50</sup>. Ma più

---

<sup>48</sup> Il cui testo integrale può leggersi in ([10/135/CR5/C4](http://www.regioni.it/upload/DOC_CR5_091210Trasp_Pub_Locale.pdf)  
[www.regioni.it/upload/DOC\\_CR5\\_091210Trasp\\_Pub\\_Locale.pdf](http://www.regioni.it/upload/DOC_CR5_091210Trasp_Pub_Locale.pdf)

<sup>49</sup> Il testo integrale dell'Accordo può leggersi in [http://www.regioni.it/mhonarc/details\\_confpres.aspx?id=201485](http://www.regioni.it/mhonarc/details_confpres.aspx?id=201485) .

<sup>50</sup> La materia trasporti ha visto un altro importante momento di scontro con una forte presa di posizione della Conferenza delle Regioni espressa il 23 settembre 2010 nel “parere sul disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, recante misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria”. Le regioni esprimono un parere positivo condizionato all'accoglimento di un unico emendamento: *“1-bis. I crediti di Caremar-Campania Regionale Marittima S.p.A., di Saremar-Sardegna Regionale Marittima S.p.A. e di Toremar-Toscana Regionale Marittima S.p.A. nei confronti di*

che un trionfo della collaborazione, la vicenda appare un trionfo delle disfunzionalità cui la non collaborazione iniziale può portare.

***4. Quali conclusioni? Un confermato peso politico delle conferenze, sia pure in un contesto di erosione delle competenze regionali, e 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, come visto, 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 forzato tramite sentenze manipolative della Corte).

Dalla giurisprudenza costituzionale le conferenze sono state rinforzate, ma l'aumento delle sentenze che usano il criterio della prevalenza potrebbe produrre riflessi negativi. Inoltre, 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, con particolare riferimento alla Conferenza delle Regioni (piuttosto che alle rappresentanze dell'ANCI, dell'UNCCEM e dell'UPI) può, invece, rilevarsi un consolidarsi del peso politico delle conferenze. 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 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

---

*Tirrenia di Navigazione S.p.A. sono garantiti dallo Stato che provvede comunque, a prima richiesta, al pagamento entro il 30 giugno 2011.*” Nella relazione illustrativa che segue alla proposta emendativa, le regioni con una forza politica notevole comunicano allo Stato di essere state da questo truffate: “*Si tratta in sostanza del trasferimento forzoso di una passività dal bilancio dello Stato (proprietario di Tirrenia) ai bilanci delle Regioni interessate (che non possono assolutamente sopportarla), passività che sarebbe rimasta in capo al bilancio dello Stato se questa operazione (che è pubblicistica e quindi estranea a regole di mercato, quali quella del rischio di impresa) non fosse stata concepita*”. L'esito di questo scontro sarà...

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 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<sup>51</sup>. La manovra, per fare un esempio: certo è stata rivista, 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. Il rischio che si palesa è paradossale: le conferenze acquistano peso politico, ma sono usate per realizzare politiche "dietro le quinte", come 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'altro versante negativo delle disfunzionalità nella collaborazione, che derivano da una reticenza del Governo ad ascoltare da subito le controproposte regionali, è la correzione permanente delle politiche. Anche se è positivo che sia pure ex post le rivendicazioni regionali trovino riscontro, non va sottovalutato che oltre all'altro 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 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.

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 che suggerisce di adottare meccanismi che costringano il Governo a tener conto nella sede e nel momento giusto delle osservazioni regionali.

### ***5. Quali prospettive? Tre scenari e qualche proposta di riforma.***

Che cosa diremmo incontrandoci qui, fra altri dieci anni, a proposito del sistema delle conferenze? Difficile fare previsioni, ma proverò ad ipotizzare tre scenari con le relative proposte di riforma del sistema.

---

<sup>51</sup> Sulle logiche comunicative che presiedono 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.

Un primo scenario non promette bene. La Corte, come visto, sta implementando l'uso del criterio della prevalenza a quasi esclusivo vantaggio statale. Per il momento non si registrano cali significativi nella produzione di accordi o intese in sede di conferenze, ma se la giurisprudenza che effettua giudizi di prevalenza, talvolta peraltro senza alcun appiglio al criterio storico normativo, dovesse continuare, non è da escludere che anche la legislazione e le relative fonti secondarie vengano progressivamente sottratte alla consultazione con le regioni. Così tutto ciò che lo Stato pensi possa essere, ad esempio, tutela della concorrenza potrebbe non essere più sottoposto, già a priori, alle conferenze nella formazione dell'atto legislativo, e quest'ultimo potrebbe non prevedere alcun strumento di raccordo nelle successive fonti secondarie proprio perché la materia è stata riconosciuta esclusiva statale o anche trasversale, valore, obiettivo etc. Per evitare tale scenario, la strada da percorrere dovrebbe essere quella di mettere un freno al processo di erosione delle competenze. Le Regioni speciali possono tentare di farlo tramite le norme di attuazione. Per le regioni ordinarie il processo dovrebbe passare per una riscrittura delle liste competenziali nel senso di una maggiore chiarezza. Processi analoghi hanno vissuto il regionalismo del Regno Unito nel 1998, della Spagna nel 2006, della Germania sempre nel 2006, della Svizzera nel 1999, dove è aumentata l'importanza del testo costituzionale o paracostituzionale per dettagliare e quindi "blindare" le competenze. Ma senza invocare una riforma dell'art. 117, forse si potrebbe, in via di prassi, iniziare a mettere un po' d'ordine nel sistema competenziale interno alle conferenze che, come visto, risulta totalmente svincolato dall'art. 117 Cost. Sarebbe molto utile se già dentro le Conferenze tanto l'atto statale primario che secondario trovasse un'autoqualificazione per materia riferendosi all'art. 117 - in caso di intrecci tutte le materie dovrebbero essere evocate - e non ai titoli dei Ministeri. Sarebbe un modo, consensuale, di riflettere su che cosa si sta fornendo o chiedendo il parere.

Il secondo scenario ipotizzabile è che si metta finalmente mano all'eterna questione della riforma dei raccordi. L'istituzione della Camera delle Regioni<sup>52</sup> o della Commissione bicamerale integrata, o comunque di una forma di dialogo con il Parlamento, sembra essere l'indicazione della stessa Corte costituzionale. Solo quando ci sarà un dialogo con il Parlamento – ha detto la Corte – potranno essere annullate leggi che violano l'intesa. E' probabile che se il contenzioso resta alto si pensi di investire sulla rappresentanza parlamentare. A mio avviso, questo scenario non farebbe venir meno le conferenze, a meno di non voler immaginare una sorta di "novazione" di tale organo dentro la Camera delle Regioni: i Presidenti regionali, infatti, hanno più volte dichiarato che dovranno restare loro i protagonisti del dialogo con lo Stato. Ma neanche una "Camera dei Presidenti" (regionali) sarebbe sufficiente, perché le conferenze soddisfano quelle esigenze che nessuna Camera delle Regioni riesce a soddisfare: esprimersi sulle fonti secondarie e sull'attività amministrativa. Tenere in piedi un doppio circuito rappresentativo – camerale e governativo – sarebbe, d'altra parte, contro produttivo. Oltre alle proposte di riforma del sistema delle conferenze, sia a livello di revisione costituzionale che di legislazione ordinaria, già sottoposte al dibattito<sup>53</sup>, qui si possono

---

<sup>52</sup> A favore di tale ipotesi, *ex plurimis*, . BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari, 2006.

<sup>53</sup> Rimando alle proposte di riforma del sistema delle conferenze avanzate da R. BIN, I. RUGGIU, *La*

ipotizzare nuove prospettive. Sarebbe, ad esempio, opportuno che i disegni di legge che approdano al Parlamento siano accompagnati dal parere delle conferenze. Questo, infatti, potrebbe essere un momento che sancisce la posizione ultima delle regioni, anziché dilatare nel tempo il loro coinvolgimento e il Parlamento potrebbe guardarvi come strumento per rafforzare la propria posizione rispetto al Governo. Ad esempio un parere radicalmente negativo o addirittura rifiutato (come accaduto per il parere sul d.lgs. 31/2010 sul nucleare) perché si considera l'atto incostituzionale potrebbe porre il Parlamento (nel caso in specie la Commissione che rilasciava il parere) in allarme e lo stesso Presidente della Repubblica al momento dell'emanazione. Certo l'art. 117 e l'interpretazione che ne ha dato la Corte non offrono nessuna certezza sulle materie che spettano all'uno o all'altro livello di governo, ma anche qui un ordine nel ragionamento per materie non sarebbe male. D'altra parte le stesse conferenze si sono spesso rivelate sensibili alle esigenze di gestione unitaria. Le conferenze proprio in via di prassi stanno manifestando sempre più la loro natura di *Bundesrat* mancato, di organo che dialoga contemporaneamente sia con il Governo che con il Parlamento, tenendo unitaria la rappresentanza regionale.

Un terzo scenario è che nulla accada a livello di riforme legislative o costituzionali. In tal caso è possibile ritenere che alcune prassi e convenzioni caratterizzeranno anche il futuro operare delle conferenze. E' possibile dire che il sistema delle conferenze presenta una linea evolutiva definita nei seguenti punti: il ruolo delle conferenze non muta e non dovrebbe mutare a seconda dei governi di destra o di sinistra, perché la logica istituzionale (organi che rappresentano il sistema territori, ma anche il Paese) o corporativa (organi che tutelano gli interessi delle regioni e degli enti locali) è, con rare eccezioni, prevalente su quella partitica. In questa ottica è ben probabile che continueranno ad esservi scontri con il Governo sia su versanti competenziali (ma come visto sul punto le conferenze preferiscono la tecnica di emendare i testi del governo, piuttosto che respingerli *in toto*), ma soprattutto sulle risorse, che, soprattutto se decrescenti, esasperano il conflitto, non a caso esploso puntualmente su tutte le finanziarie. Situazione ugualmente stabile sembra essere il rapporto tra conferenze e singole regioni: un rapporto ambiguo che non impedisce alle singole regioni di muoversi autonomamente in sede di ricorso, anche contro quanto deciso nelle conferenze, o di richiedere un tipo di collaborazione bilaterale anziché quella che ha luogo in tali organi.