



CONFERENZA DELLE REGIONI  
E DELLE PROVINCE AUTONOME

**17/22/CR05/C1**

## **POSIZIONE DELLE REGIONI SUL RIORDINO DELLE FORME DI RACCORDO TRA STATO E AUTONOMIE TERRITORIALI**

## Sommario

<b>Introduzione</b> .....	3
<b>1. L’articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001 e l’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Composizione, funzionamento ed effetti delle deliberazioni</b> .....	8
1.1. Individuazione della fonte normativa e disciplina della composizione della Commissione .....	8
1.2. Competenze della Commissione in composizione integrata.....	10
1.3. Modalità di deliberazione e di funzionamento della Commissione .....	11
1.4. Effetti dei pareri della Commissione nell’ambito del procedimento legislativo ....	12
<b>2. Spunti di riflessione in ordine alla revisione delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali. Il sistema delle conferenze a Costituzione invariata</b> .....	14
2.1. La posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome con particolare riferimento al “sistema delle conferenze”. Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali del 7 aprile 2016.....	14
2.2. L’adeguamento delle sedi e delle modalità di consultazione e concertazione interistituzionale. Proposta per l’introduzione di un Accordo per la consultazione preventiva e reciproca.....	16
2.3. Regolare le procedure e riorganizzare i lavori in base al peso e alla natura degli oggetti	18
2.4. L’esigenza di garantire maggiore bilateralità tra Governo e esecutivi. Introdurre misure legislative di modifica delle attuali procedure (l. n. 400/1988, d.lgs. n. 281/1997, l. n. 131/2003) .....	19

## Introduzione

Nella decisione della *Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali* di avviare, a pochi mesi dalla chiusura della precedente indagine conoscitiva sulle “*forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali*”, una nuova indagine ed un nuovo ciclo di audizioni<sup>1</sup> risiede l’esigenza di rinnovare la riflessione su questioni rimaste del tutto irrisolte, anche e a maggior ragione dopo il fallimento del progetto di revisione costituzionale, approvato dal Parlamento in via definitiva il 12 aprile 2016 (recante “*Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*”).

Ci si riferisce in particolare al non nuovo tema dell’integrazione della stessa *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, già prevista dall’articolo 11 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*), e alla prospettiva di rinvigorire e dare ulteriore sviluppo al c.d. “*sistema delle conferenze*”, a partire da come lo stesso si è via via configurato per prassi, dalla sua “*istituzione*” ad oggi.

Non sono irrilevanti, dunque, le ragioni che, sul piano dei rapporti tra Stato e autonomie, si sono imposte all’attenzione del dibattito scientifico e politico-istituzionale dopo la consultazione referendaria dello scorso 4 dicembre.

In prima battuta, non può sfuggire come la revisione costituzionale del Titolo V, Parte II, della Costituzione, e l’assetto dei poteri che ne è disceso, abbia trovato ulteriore conferma anche nell’ultimo dei tre referendum costituzionali celebrati in Italia dall’entrata in vigore delle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001. In ben due occasioni (nel 2006 e nel 2016), i tentativi di riformare la forma di governo italiana non hanno superato lo scoglio referendario. Questo rileva in maniera significativa sulla natura stessa e sulla qualità dei rapporti tra istituzioni centrali e istituzioni territoriali; conseguentemente è necessario portare a soluzione le aporie che il sistema ha prodotto. E questo non solo con riferimento all’esigenza di superare l’elevato contenzioso sviluppatosi negli oltre 15 anni di vigenza dell’attuale Titolo V della Costituzione, ma anche e soprattutto per rendere le stesse istituzioni capaci di dare risposte più adeguate alle richieste crescenti della società e dei cittadini (che poi, negli stati liberal democratici, è tratto qualificante il rapporto tra governo e governati).

Nel contesto dei problemi di ordine istituzionale (dall’attuazione dello stesso Titolo V all’attuazione del federalismo fiscale, dall’attuazione della riforma del governo territoriale a quella della pubblica amministrazione) è imprescindibile, dunque, che la riflessione politica tenga conto della complessità che ragioni di ordine più generale impongono di considerare.

Ciò implica, per le autonomie, e le sedi della relativa rappresentanza, l’esigenza di affrontare proattivamente il post *referendum*, avviando, nell’immediato, una riflessione accurata, utile anche a rassegnare una posizione condivisa della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. alla Commissione parlamentare per gli affari regionali, che il 9 febbraio scorso ha aperto una nuova<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> L’indagine conoscitiva avviata il 9 febbraio scorso, come si dirà, persegue l’obiettivo di portare a compimento il percorso intrapreso negli ultimi due anni con lo svolgimento di due indagini conoscitive – sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riferimento al “sistema delle conferenze”, e sulle problematiche concernenti l’attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale. Si tratta di un ulteriore lavoro reso necessario anche dall’esito referendario del 4 dicembre 2016. In tale decisione sembra risiedere l’esigenza di valorizzare, quantomeno, gli strumenti già disposti dall’ordinamento per garantire l’unità del sistema, nel contesto di una forma di Stato fondata sull’autonomia, secondo quanto sancito all’art. 5 della Costituzione.

<sup>2</sup> Il 13 ottobre 2016, in data antecedente al *referendum* costituzionale, la Commissione concludeva, rassegnando il Documento conclusivo agli atti della stessa Commissione, la prima Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al “sistema delle conferenze”, avviata il 15 novembre 2015.

indagine conoscitiva sul sistema di raccordo tra Stato e autonomie, necessitata dall'esito referendario.

In buona sostanza, s'è fatto urgente rivedere le regole della cooperazione interistituzionale, semplificandole e, ancora prima, ottimizzandole. È in questa logica che va considerata l'ipotesi di dare attuazione a quanto previsto dalla legge costituzionale n. 3/2001 all'articolo 11.

Le Regioni si trovano ad affrontare, anche in questa fase, una nuova sfida che muove sia dall'esigenza di riordinare il sistema delle *conferenze intergovernative*, cui era approdata anche la prima *Indagine conoscitiva* sulle "forme di raccordo" svolta dalla Commissione nella pendenza del progetto di revisione costituzionale del 2016, ma anche alla necessità di procedere all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, unica sede costituzionalmente prevista di cooperazione legislativa tra Stato e autonomie.

Come frequentemente ricordato dalla Corte costituzionale, infatti, la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi<sup>3</sup>, non ha solo determinato l'abnorme conflitto costituzionale al quale abbiamo assistito in questi 15 anni, specie sotto il profilo del contenzioso costituzionale tra legislazione statale e legislazione regionale, ma ha al contempo reso estremamente vulnerabile un sistema, quello proprio dello stato regionale, dove il principio collaborativo trova stentatamente applicazione<sup>4</sup>.

La Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. intende pertanto rivendicare, anche in questa fase, una partecipazione attiva e costruttiva sia nel confronto con le istituzioni parlamentari (partecipando alle audizioni fissate dalla Commissione parlamentare), sia nel confronto con il Governo, dove diventano centrali i temi già ricordati dell'integrazione della stessa Commissione e della riforma del "sistema delle conferenze intergovernative", auspiccate da tempo.

Basti notare come la situazione attuale si colleghi idealmente a quella che ha visto la Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. già protagonista del dibattito politico-istituzionale e portatrice di iniziative concrete. Ci si riferisce a quando nel 2006<sup>5</sup> le istituzioni si trovarono ad affrontare il post-referendum (in quell'occasione la consultazione popolare aveva ad oggetto il progetto di revisione perseguito dall'allora Governo Berlusconi), ragionando prima di tutto in termini di priorità politica.

Gli obiettivi verso cui convergere richiedono, con ogni evidenza, che siano messi in campo tutti gli strumenti riconosciuti dall'ordinamento, con modifiche al sistema delle conferenze intergovernative, con l'attivazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001, e con la previsione di ulteriori forme di "*coordinamento orizzontale*", anche di natura non formale, che possano colmare le plurime esigenze di raccordo del sistema multilivello.

Un punto dirimente della riflessione nella fase attuale dovrà certamente concernere il raccordo tra "*Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata*" e "*sistema delle conferenze*

---

<sup>3</sup> Si vedano in particolare: sentt. nn. 7/2016, 278/2010, 401/2007, 6/2004.

<sup>4</sup> Non di rado la Corte, nel tentativo di colmare il *vulnus* determinato dall'impossibilità oggettiva di una vera e propria cooperazione legislativa, che sta poi alla base del contenzioso<sup>4</sup>, ha fatto ricorso a criteri di interpretazione ermeneutica al cui interno assume carattere di parametro di costituzionalità l'osservanza delle regole della leale collaborazione (sent. n. 6/2004; sent. n. 303/2003, sent. n. 251/2016). In tale contesto, la legge statale, che intervenga in ambiti sui quali possono venire in rilievo anche competenze regionali, può superare il vaglio di costituzionalità solo ove preveda un *iter* "*in cui assumono il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese<sup>4</sup>, che devono essere condotte in base al principio di lealtà*" (sentt. nn. 303/2003, 6/2004). Del resto, implicazioni estremamente rilevanti derivano dalla sent. n. 251/2016 sulla legge delega, n. 124/2015, per la riforma delle pubbliche amministrazioni, di cui si dirà meglio nel prosieguo.

<sup>5</sup> Si rinvia al documento della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. che riassume la posizione delle Regioni sull'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sul Senato federale (seduta 10 ottobre 2006).

*intergovernative*” al fine precipuo di valorizzare l’integrazione tra le funzioni legislative e quelle esecutive, che infatti sono intimamente connesse.

In questa logica, il dibattito viene orientato di fatto verso obiettivi nuovi perseguendo la realizzazione dell’integrazione dei sistemi istituzionali sia attraverso la valorizzazione del raccordo tra esecutivi, che sta alla base della collaborazione orizzontale, sia attraverso l’inserimento, con un peso specifico ma variabile, della rappresentanza territoriale nel procedimento legislativo statale. Quest’ultima garantita, in prima battuta, dall’attuazione dell’articolo 11 della l. cost. n. 3/2001.

In primo luogo, va ricordato che sulla necessità di dare attuazione all’articolo 11, le Regioni si sono espresse favorevolmente sin dal 2004, in occasione dell’esame del d.d.l. Calderoli di riforma costituzionale; oggi, tramontata la proposta di riforma costituzionale che avrebbe con il bicameralismo differenziato riconosciuto a rappresentanti degli enti territoriali un ruolo attivo nella formazione delle leggi statali, è naturale, anzi doveroso, interrogarsi su come rendere operativo l’unico strumento che una norma costituzionale riconosce alle Regioni per interagire con il Parlamento, quando legifera in ambiti e materie di loro interesse.

In merito, la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016 ha ribadito con forza che il riparto di competenze fra Stato e Regioni, a Costituzione invariata, deve far perno sulla concertazione e leale collaborazione ogniqualvolta sia necessario armonizzare e comporre i rispettivi interessi, anche per prevenire l’insorgere di contenziosi e dare certezza in ordine alla normativa vigente.

Se la dialettica fra gli esecutivi si deve quindi attivare in seno alle Conferenze (Stato Regioni ed Unificata), e dopo la sentenza citata anche rispetto alle proposte di decreti delegati, come, per quanto attiene al procedimento legislativo ordinario, risulta indispensabile, nel rispetto delle prerogative del Parlamento, rendere effettiva la partecipazione delle Regioni alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Il fatto che a ben 15 anni dalla la revisione del Titolo V, si discuta ancora di come attuare l’art. 11 della l. cost. n. 3/2001, dà la misura di quanto sia complesso per l’ordinamento trovare suoi punti di equilibrio.

È sufficiente ricordare che il tema dell’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali fu già a suo tempo introdotto dal revisore costituzionale come “soluzione ponte”, in attesa della riforma “del titolo I della parte seconda della Costituzione”<sup>6</sup>.

È noto, al riguardo, che la questione del superamento del bicameralismo paritario e indifferenziato con la trasformazione della seconda Camera in *camera a rappresentanza territoriale* era già, in quel contesto, fortemente sostenuta da un ampio schieramento di forze politiche, ma, all’evidenza dei fatti, perciò stesso comunque insufficiente.

Il dibattito odierno risente inevitabilmente di ciò che è accaduto in questi 15 anni e dell’impatto che hanno prodotto ben due procedimenti di massiccia revisione costituzionale *ex art. 138 Cost.*, nessuno dei due confermato.

Affrontare ancora oggi questi temi richiede, tra le altre e con priorità, la consapevolezza del nuovo equilibrio che si è determinato, *in primis*, nello stesso assetto dei poteri legislativi, ripartiti tra lo Stato e le Regioni.

---

<sup>6</sup> L’Art. 11, comma 1, dispone che “Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali”.

Al contempo, mentre per un verso istituti previsti *ex novo* (v. art. 11, l. cost. n. 3/2001) per garantire l'ingresso delle rappresentanze territoriali in Parlamento e nel procedimento legislativo ordinario statale sono rimasti *lettera morta*, in parallelo hanno assunto un ruolo sempre più forte le conferenze tra esecutivi.

Un approccio efficace deve tenere conto di questo: la revisione del Titolo V del 2001 era pensata per realizzare *sic et simpliciter* una forma di stato a spiccata matrice federale. Nella fase odierna, la situazione si presenta molto diversa, anche e soprattutto per la dimensione e la qualità che hanno via via assunto i processi sociali, politici ed economici contingenti.

Affrontare oggi un dibattito di questo tipo richiede una riflessione che, in buona sintesi, attiene ai gangli essenziali del nostro ordinamento costituzionale.

Sotto questo profilo, a distanza di qualche anno dalle conclusioni del *Comitato paritetico*<sup>7</sup> istituito per l'attuazione dell'art. 11 più volte richiamato, è certamente da accogliere positivamente la decisione della Commissione di svolgere oggi una *rinnovata* analisi sulle modalità per portare a compimento la riforma costituzionale del 2001, a partire dalle caratteristiche che il sistema ha autoprodotta in via materiale dalla sua entrata in vigore.

Tuttavia, per come si è in concreto consolidato il modello di riparto tra competenze legislative statali e regionali *ex art. 117 Cost.*, la norma contenuta nell'art. 11, l. cost. n. 3/2001, mostra di per sé un limite assoluto, non solo perché la sua applicazione è circoscritta alle materie *ex comma 3 dell'art. 117 Cost.* (di competenza concorrente), non riferendosi ad ambiti ancora più rilevanti in cui si estrinsecano gli indirizzi politici e gli indirizzi politico-legislativi.

Del resto, non è casuale, anche sotto questo profilo, che la giurisprudenza costituzionale abbia svolto un'accurata ricostruzione interpretativa che ha portato all'individuazione delle cc.dd. "*materie trasversali*" tra i titoli di competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. e), lett. m), lett. s)), dove la ricerca della leale collaborazione si giustifica proprio per l'interferenza con prerogative regionali.

Alla stregua di queste, assume rilevanza, ai nostri fini, anche la competenza statale che insiste a vario titolo sulla disciplina del *governo territoriale*, *in primis* su quella relativa all'ordinamento locale, *ex lett. p)* del citato art. 117, comma 2, Cost.

Emerge chiaramente dalla riflessione politica, nonché dal lavoro tecnico, svolto da ultimo in relazione all'approvazione e attuazione della legge n. 56/2014, come nella dialettica interistituzionale rivesta priorità chiarire la portata della competenza statale sul *governo territoriale* e in che misura sia garantita quella regionale, giustificabile in relazione al più generale principio di differenziazione.

Quello a cui occorre dare vita ora è un sistema corrispondente alla "costituzione materiale" e non a quella "formale", il divario tra le quali è concausa del disallineamento dell'attuale sistema multilivello.

Nel recente progetto di revisione costituzionale non confermato dal referendum si dava infatti soluzione a questo problema attraverso la trasformazione del Senato in camera delle autonomie regionali e locali ma anche attraverso una complessa revisione dei procedimenti legislativi ordinari che, per certi ambiti di materia (ordinamento locale) vedevano un coinvolgimento della seconda camera rinforzata, pur restando sganciato dal tradizionale procedimento bicamerale puro.

---

<sup>7</sup> Il Comitato paritetico, cui partecipavano 4 senatori e 4 deputati, fu istituito nel corso della XIV legislatura su proposta dei Presidenti delle due Camere e delle Giunte per il regolamento, elaborando alcune ipotesi di modifica ai regolamenti parlamentari precipuamente finalizzate alla compiuta attuazione della norma costituzionale in argomento. L'esito dei lavori è stato oggetto di valutazione da parte delle due Giunte per il regolamento, di Camera e Senato, nelle sedute del 28/11/2002.

Risulterebbe persino fuorviante escludere oggi dall'applicazione dell'art. 11 la disciplina del "governo territoriale" *ex lett. p)* dell'art. 117, comma 2, Cost.

## PARTE PRIMA

### **1. L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001 e l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Composizione, funzionamento ed effetti delle deliberazioni**

Il richiamato articolo 11 della legge cost. n. 3/2001 dispone:

1. Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti”.

Per dare attuazione al citato articolo 11, occorre affrontare, come evidenziato nella relazione della Commissione parlamentare in data 9 febbraio 2017, i seguenti punti:

#### ***1.1. Individuazione della fonte normativa e disciplina della composizione della Commissione***

Fermo restando che gli aspetti inerenti al funzionamento ed all'organizzazione della medesima, nonché alle modifiche del procedimento legislativo, sono disciplinati dai regolamenti parlamentari, l'articolo 126 della Costituzione riferisce la costituzione della CPQR ai “*modi stabiliti con legge della Repubblica*”.

L'orientamento della Commissione che ritiene compatibile il ricorso alla legge per regolare i meccanismi di rappresentanza (quali, quanti membri e con quali modalità prescelti) con il disposto dell'articolo 11 legge cost. n.3/2001 che demanda ai regolamenti parlamentari le disposizioni attuative, è condivisibile.

Infatti, con l'approvazione di una legge ordinaria verrebbe consentito alle Regioni di sottoporre la disciplina dei meccanismi di rappresentanza al vaglio dei giudici costituzionali, a tutela delle proprie prerogative costituzionali come risultanti dalla pluriennale opera di rielaborazione e ricostruzione della Consulta.

In ogni caso, stante le ricadute a livello regionale e locale ed anche per risolvere preventivamente possibili controversie di carattere costituzionale, si ritiene che il disegno di legge attuativo dell'articolo 11 legge cost. n. 3/2001 dovrebbe essere sottoposto all'esame del sistema delle Conferenze, ai sensi delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Le vigenti norme, assai risalenti nel tempo, (articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 e articolo 32 della legge 28 ottobre 1970, n. 775) sarebbero quindi da modificare e/o integrare, nel rispetto dell'autonomia organizzativa costituzionalmente riconosciuta alle Regioni.

Pertanto, fermo restando che il numero complessivo di componenti in rappresentanza delle Regioni e degli enti locali, anche in relazione all'applicazione del principio di leale collaborazione sancito

dalla giurisprudenza costituzionale sul titolo V, deve essere individuato in modo paritario rispetto ai componenti parlamentari, e che è imprescindibile che ogni Regione, nessuna esclusa, sia rappresentata nella Commissione, le modalità di scelta dei rappresentanti regionali dovranno essere riservate alle Regioni, salva la previsione di una norma sussidiaria in caso di inerzia.

Resta da valutare con attenzione la proposta della Commissione in ordine alla “natura” della componente regionale di rappresentanza da designare all’interno della commissione medesima in attuazione della sua integrazione.

Occorre cioè stabilire se la componente di rappresentanza regionale debba riferirsi all’organo legislativo regionale, come opinato dalla stessa Commissione, ovvero a quello esecutivo. Si può apprezzare richiamando il dibattito e le proposte avanzate dalla Conferenza delle regioni e delle PP.AA. nel 2006.

Quanto al *numero* dei componenti, fatta salva una riduzione dei componenti parlamentari, onde evitare di rendere difficoltosi i lavori della Commissione integrata (ad es. per mancato raggiungimento del quorum, strutturale e/o funzionale), alle Regioni dovrebbero essere riconosciuti 22 membri, uno per ciascuna Regione e Provincia autonoma.

L’eventuale squilibrio che si dovesse determinare tra rappresentanti regionali e rappresentanti locali, per garantire la pariteticità fra componente parlamentare ridotta e componente delle autonomie territoriali, sarebbe pienamente giustificato dal fatto che le competenze della Commissione riguardano per la maggior parte ambiti di pertinenza delle Regioni, unici enti titolari di competenze legislative costituzionalmente garantite.

Si segnala, sul punto, che non deve competere alla norma statale stabilire se le Regioni debbano disciplinare le modalità di scelta dei propri rappresentanti con norma di rango statutario o con legge regionale, diversamente da quanto opinato dalla Commissione; inoltre, la designazione del rappresentante degli esecutivi di volta in volta chiamato a partecipare alle sedute della CPQR potrebbe più propriamente essere attribuita alla Conferenza delle Regioni, anziché alla Stato-Regioni, a garanzia dell’autonomia organizzativa regionale e per consentire un utile raccordo con l’attività della Conferenza delle Regioni, che potrebbe così recuperare un ruolo significativo anche rispetto ai lavori del Parlamento.

Infine, sotto il profilo della composizione delle rappresentanze territoriali, assume rilievo il tema della designazione dei rappresentanti delle autonomie locali. Si tratta, anche a prescindere dal numero dei componenti, di una vera e propria scelta di politica istituzionale, con forti implicazioni non solo per la sorte delle stesse autonomie locali, ma per la stessa caratterizzazione della Commissione e dell’Assemblea parlamentare<sup>8</sup>.

È noto, al riguardo, che parte della dottrina<sup>9</sup>, che si è concentrata su questo profilo specifico – considera prioritaria la diretta rappresentanza delle collettività territoriali. Su tale premessa si ritiene dirimente l’ancoraggio dell’intera rappresentanza degli enti locali su base “*territoriale*”.

Questa riflessione fa riemergere il problema non risolto dell’organismo chiamato a nominare la componente locale in senso alla Commissione integrata. All’ipotesi – su cui peraltro convergono la Commissione medesima<sup>10</sup> e il Comitato paritetico del 2002 – di far designare tali rappresentanti

---

<sup>8</sup> In tal senso, R. Bin “*Un nodo decisivo: democrazia e corporativismo nella integrazione della Commissione parlamentare*”, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 15/2001.

<sup>9</sup> *Ibidem*;

<sup>10</sup> Si rinvia alla relazione introduttiva svolta in Commissione il 9/2/2017 dal Presidente D’Alia, nella quale si suggerisce l’attribuzione della designazione da parte della componente di rappresentanza locale della Conferenza Unificata.

dalla Conferenza Stato-Città o dalla Conferenza Unificata<sup>11</sup> conseguirebbe un'asimmetria evidente fra meccanismi di designazione della componente regionale e meccanismi di designazione della componente locale. Questo determinerebbe pertanto un forte disallineamento rispetto al ruolo politico-istituzionale degli organi locali.

La questione è stata anche già affrontata in sede di coordinamento tecnico della Commissione Prima della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. nel corso della riunione del 22 febbraio u.s., e, mantenendo fermo il principio per cui la rappresentanza degli enti locali deve essere designata “*su base territoriale*” (e non quindi “*su base nazionale*”), la soluzione (nuovamente) proposta sarebbe che i nuovi regolamenti parlamentari demandassero la designazione all'organismo di rappresentanza locale, il *Consiglio delle autonomie locali* (CAL), previsto dall'art. 123, u.c., Cost.

Sul punto, potrebbe essere considerata l'ipotesi di attribuire tale compito al *Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle autonomie*, istituito nel 2012.

Nulla peraltro esclude, riallacciandoci idealmente alla più recente proposta di revisione costituzionale relativamente alla composizione del Senato, che la designazione della componente locale possa essere attribuita a Consigli regionali.

## ***1.2. Competenze della Commissione in composizione integrata***

Passando alla questione delle competenze della Commissione integrata, l'articolo 11, comma 2, attribuisce alla Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali una competenza consultiva rinforzata in relazione ai progetti di legge riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione.. A tal proposito, le proposte formulate dalla Commissione nella relazione introduttiva svolta il 9 febbraio u.s. dal Presidente D'Alia sono condivisibili (ampliamento della funzione consultiva della Commissione in composizione integrata a tutti i progetti di legge di interesse degli enti territoriali, comprese le leggi di delegazione legislativa e gli altri atti assegnati per i pareri alle Commissioni parlamentari).

Gli effetti rinforzati dei pareri riguarderebbero comunque solo gli ambiti di cui all'articolo 11, comma 2, mentre per gli altri pareri si applicherebbe la disciplina ordinaria prevista per i pareri delle Commissioni permanenti.

La competenza della Commissione in composizione integrata può infatti estendersi ad altri ambiti, tenendo conto che le attuali competenze della Commissione definite dai regolamenti parlamentari risultano più ampie.

In particolare i regolamenti parlamentari, con disposizioni precedenti alla riforma costituzionale del 2001 e mai adeguate a tale riforma, attribuiscono alla Commissione una funzione consultiva più ampia, riferita ai “progetti di legge che contengano disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione e in quelle previste dagli Statuti speciali delle regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle regioni” (articolo 102, comma 3, Reg. Camera; articolo 40, comma 9, Reg. Senato).

---

<sup>11</sup> A tal proposito, l'art. 9 del d.lgs. n. 281/1997, comma 2, lettera d), stabilisce che la Conferenza Unificata acquisisce le designazioni dei rappresentanti delle autonomie locali indicati, rispettivamente, dai presidenti delle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCEM “*nei casi previsti dalla legge*”. La Conferenza Stato-Città, ai sensi dei commi 5,6 e 7, al contrario, non ha specifiche funzioni di designazione di rappresentanti.

In linea con quanto già rilevato dal Comitato paritetico istituito nella XIV legislatura, l'articolo 11, comma 2, non può dunque essere letto come limitativo delle competenze della Commissione integrata, in quanto esso si limita ad attribuire un particolare effetto procedurale ai pareri adottati dalla Commissione su determinati progetti di legge. I progetti di legge indicati dal citato comma 2 non risultano infatti esaustivi degli ambiti di interesse delle Regioni e degli enti locali. Inoltre, la oramai copiosissima giurisprudenza costituzionale sul titolo V dimostra come questioni di riparto di competenza tra Stato e Regioni possano porsi con riguardo alla maggior parte dei progetti di legge, al di là del formale riparto delle materie tra i commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 117. In tal senso depongono anche i pareri attualmente espressi sul punto dalle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato.

Appare dunque preferibile la soluzione che attribuisce alla Commissione in composizione integrata potere consultivo su tutti i progetti di legge di interesse per gli enti territoriali, mantenendo dunque una competenza inalterata rispetto a quella della attuale Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Continuerebbe invece a spettare alla Commissione parlamentare non integrata il parere sugli atti di scioglimento dei Consigli regionali e di rimozione del Presidente della Giunta regionale, in quanto l'articolo 126 Cost. e gli Statuti delle Regioni speciali attribuiscono espressamente tale parere ad una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Quanto allo svolgimento di attività conoscitiva, sarebbe auspicabile che i regolamenti parlamentari riconoscessero tale attività alla Commissione in composizione integrata, anche per favorire un approccio condiviso tra Stato centrale ed autonomie a problematiche di interesse comune.

### ***1.3. Modalità di deliberazione e di funzionamento della Commissione***

Quanto all'individuazione delle modalità di deliberazione e funzionamento della Commissione in composizione integrata, certamente è uno dei punti più delicati dell'attuazione dell'articolo 11.

Si tratta infatti del primo caso in cui una Commissione parlamentare assume deliberazioni con la partecipazione di soggetti non parlamentari (oggi l'unico caso di partecipazione di soggetti non parlamentari alle deliberazioni delle Camere è la partecipazione dei delegati regionali al Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica).

La principale questione da risolvere, riguarda i quorum strutturali e funzionali.

La soluzione del voto per componenti (due componenti: quella parlamentare e quella delle autonomie considerate nel loro complesso) sembra preferibile, anche alla luce di quanto la Corte Costituzionale ha sottolineato in occasione dell'esame di questioni di legittimità sollevate da alcune Regioni in ordine all'istituzione ed al coinvolgimento della Conferenza Unificata (sentenze nn. 337/2001 e 408/1998).

La Corte ha rinvenuto nella disciplina delle concrete modalità di funzionamento della Conferenza una adeguata tutela della posizione delle Regioni, "posto che nell'organismo unificato non vi è la totale compenetrazione fra la Conferenza Stato-Regioni e quella Stato-Città". La Corte ha ritenuto le Conferenze Stato Regioni e Stato Città organismi tra loro ben distinti come indicato dalla previsione contenuta nell'art. 9, comma 4, legge n. 281/1997 che sancisce che l'assenso della Conferenza Unificata è assunto attraverso il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono le due Conferenze.

Trattandosi di questioni assimilabili, si ritiene che la votazione per componenti sia quella più rispettosa del ruolo che la legge costituzionale n. 3/2001 ha inteso garantire a Regioni ed enti locali con la partecipazione alla Commissione parlamentare.

Il parere si intende approvato quando, a seguito dell'effettuazione di un'unica votazione cui partecipino contestualmente sia i parlamentari sia i rappresentanti delle autonomie, esso abbia ottenuto la maggioranza dei voti della componente parlamentare e di quella delle autonomie (complessivamente considerata), distintamente computate. Tale soluzione presenta il pregio di incentivare la ricerca di soluzioni concordate tra la componente parlamentare e il sistema delle autonomie e di promuovere il raggiungimento di intese tra i diversi livelli di rappresentanza istituzionale, in quanto l'intesa costituisce l'unico modo per assicurare il funzionamento della Commissione. Il mancato raggiungimento dell'accordo e la conseguente inerzia della Commissione costituisce, inoltre, un deterrente capace di innescare la ricerca di un meccanismo virtuoso di composizione preventiva dei conflitti.

A tal proposito, si condivide la proposta della Commissione con cui si prospetta come modalità ordinaria di lavoro della Commissione la nomina di due relatori, un parlamentare ed un rappresentante delle autonomie, in modo da favorire il raggiungimento di una posizione concordata tra parlamentari nazionali e rappresentanti delle autonomie.

#### ***1.4. Effetti dei pareri della Commissione nell'ambito del procedimento legislativo***

Ulteriore questione assolutamente rilevante riguarda gli effetti nell'ambito del procedimento legislativo dei pareri espressi dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. L'art. 11, c. 2, dispone in proposito che *“quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.”*.

A tal proposito è condivisibile che, come sopra affermato, gli effetti rinforzati dei pareri riguardino solo gli ambiti di cui all'articolo 11, comma 2, mentre per gli altri pareri si applichi la disciplina ordinaria prevista per i pareri delle Commissioni permanenti.

Con alcuni temperamenti, però: l'attuazione dell'articolo 11, c. 2, avviene dopo oltre 15 anni dall'approvazione della riforma del 2001 e deve dunque tenere conto della ormai stratificata giurisprudenza costituzionale sul titolo V, che ha dato una lettura fortemente innovativa rispetto alla lettera del testo costituzionale delle elencazioni di materie ivi contenute.

La Corte costituzionale ha infatti più volte sottolineato che la complessità dei fenomeni sociali oggetto di disciplina legislativa rende nella maggior parte dei casi difficile la riconduzione *sic et simpliciter* di una normativa ad un'unica materia, determinandosi invece un intreccio tra diverse materie e diversi livelli di competenza che la Consulta medesima non ha esitato a definire *“inestricabilmente commiste”* (sentenza n. 250/2015; *ex plurimis*, sentenze n. 278/2010; n. 213/2006, n. 133/2006, n. 431/2005, n. 231/2005; n. 219/2005, n. 50/2005, n. 308/2003).

Gli interventi del legislatore sono infatti frequentemente volti *“a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse, quanto piuttosto interessi distinti che ben*

*possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni corrispondenti alle diverse materie coinvolte"* (sentenza n. 251/2016).

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale ha peraltro dimostrato come non sia possibile una chiara distinzione tra le materie di cui ai commi secondo, terzo e quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Si propende, pertanto, per un'interpretazione evolutiva del riferimento alle materie di cui all'articolo 11, c. 2, che ricomprenda tutte le materie suscettibili di determinare un intreccio tra ambiti materiali di pertinenza statale ed ambiti di pertinenza regionale.

Si tratta di un'interpretazione estensiva, necessaria peraltro per allineare la formulazione dell'articolo 11, c. 2, alla consolidata giurisprudenza costituzionale.

## PARTE SECONDA

### 2. Spunti di riflessione in ordine alla revisione delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali. Il sistema delle conferenze a Costituzione invariata

#### 2.1. *La posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome con particolare riferimento al “sistema delle conferenze”. Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali del 7 aprile 2016*

Nel dare avvio alla seconda indagine conoscitiva, la Commissione per le questioni regionali sottolinea come la mancata integrazione della Commissione medesima, ai sensi dell'art. 11, l. cost. n. 3/2001, vada considerata una delle cause dell'elevato contenzioso e dello stallo del sistema. D'altra parte va rilevato che la Commissione individua in *una* delle soluzioni<sup>12</sup> la razionalizzazione del “sistema delle conferenze”, mai adeguato alla riforma del titolo V. Soluzione la cui attivazione è ineludibile, alla luce dell'esito negativo del referendum costituzionale sul testo di revisione volto al superamento del bicameralismo indifferenziato e la trasformazione del Senato in camera delle autonomie.

È ben noto che il progetto di revisione costituzionale del 2016 non menzionava il sistema delle conferenze<sup>13</sup> e dunque operava la scelta di non costituzionalizzarle, come invece era stato ipotizzato, in diverse occasioni, dalla Regioni<sup>14</sup>.

Il progetto di legge costituzionale prevedeva tra le attribuzioni del nuovo Senato “*funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica*”. E tuttavia, la relazione tra questa particolare attribuzione senatoriale e la natura stessa delle attribuzioni delle conferenze intergovernative merita una precisazione, confermata peraltro nelle conclusioni della prima indagine conoscitiva. In nessun caso infatti, se ne proponeva la soppressione *sic et simpliciter*, ma un loro complessivo riordino in chiave di valorizzazione della funzione tipica delle conferenze, che è il raccordo tra esecutivi, attraverso l'ottimizzazione dei meccanismi cooperativi che si dispiegano nella fase attuativa delle decisioni legislative. Del resto, nell'ambito delle audizioni svolte in Commissione<sup>15</sup>, si è registrato un ampio riconoscimento del fondamentale ruolo di raccordo tra

---

<sup>12</sup> Merita essere annotato, anche in questa sede, che accanto alla soluzione prospettata sopra, la Commissione individua altri tre filoni di attività da sviluppare nell'indagine avviata, proprio attribuendo ai temi in questione un peso specifico nel potenziamento del sistema di raccordo tra Stato e autonomie. Si tratta in particolare, dell'attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, sancita nell'art. 119, Cost., dell'aggiornamento degli Statuti speciali, dell'attivazione di forme diffuse di “*regionalismo differenziato*”, ex art. 116, comma terzo, Cost. di grande rilievo, al riguardo di quest'ultimo aspetto, quanto si legge nella relazione introduttiva alla seduta del 9 febbraio del Presidente *D'Alia* e cioè che il riconoscimento di forme particolari di autonomia “*dovrebbe finalmente trovare compiuta attuazione nella prospettiva di una «specialità diffusa», in grado di rispondere in maniera mirata ai bisogni emergenti dai diversi territori, nell'ottica di una valorizzazione delle diversità e in un quadro concordato di responsabilità*”.

<sup>13</sup> A differenza del legislatore costituzionale del 2005, il quale, nel testo sottoposto a referendum il 25-26 giugno 2006, costituzionalizzava la *Conferenza Stato-Regioni*, che aveva il compito di “*promuovere Accordi e Intese*”, e prevedeva l'istituzione con legge delle altre conferenze “*tra lo Stato e gli enti di cui all'articolo 114 della Costituzione*” (previsioni che collocava nel corpo dell'art. 118, Cost., collegandole, quindi, all'esercizio delle funzioni *amministrative*).

<sup>14</sup> Si rinvia al Documento della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. del 10 ottobre 2006.

<sup>15</sup> Si rinvia in particolare all'Audizione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA., Stefano Bonaccini, del 7 aprile 2016, consultabile on-line.

Stato e autonomie territoriali svolto, in questi 15 anni dalla riforma costituzionale del 2001, dalle Conferenze<sup>16</sup>.

In quella stessa occasione, anche la Conferenza delle Regioni e delle PA aveva affrontato il tema del riordino del sistema delle conferenze nella prospettiva della riforma, e quindi della trasformazione del Senato, camera legislativa a rappresentanza territoriale, che assumeva tra i suoi compiti il raccordo tra livelli istituzionali, senza mai mettere in discussione la valenza specifica della funzione svolta dal sistema delle conferenze<sup>17</sup>. Funzione che restava, anche nel nuovo assetto, caratterizzata da un raccordo intergovernativo (tra organi espressione di un potere esecutivo), di per sé inidoneo ad inserirsi nella fase di definizione della legge.

Il sistema della cd. “concertazione interistituzionale” ha indubbiamente avuto, soprattutto nell’ultimo decennio, un inarrestabile *trend* di crescita e, sia pure con le difficoltà dovute proprio a questo sviluppo, ha sin qui garantito la tenuta dei rapporti tra livelli di governo, “*colmando la mancanza nel nostro ordinamento di altre sedi di cooperazione e rappresentanza degli interessi territoriali*”<sup>18</sup>.

Nel Documento del 23 marzo 2016, che riassume la posizione della Conferenza delle Regioni, espressa dal Presidente nell’audizione del 7 aprile 2016 presso la Commissione nell’ambito della precedente Indagine conoscitiva, i punti qualificanti ponevano l’accento sulla necessità di assicurare meccanismi di raccordo tra le conferenze intergovernative e il procedimento legislativo statale. Questo tenuto conto che “*la necessaria mediazione tra interessi statali, regionali e locali non si esaurisce certo nella sola definizione delle norme legislative*”<sup>19</sup>.

Al raccordo legislativo avrebbe dovuto assolvere il nuovo Senato. La funzione di raccordo, ad esso specificamente attribuita, andava prima di tutto declinata in base alla natura dell’organo espressione del potere legislativo. Allo stato attuale dell’assetto costituzionale rileva la prospettiva avanzata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali di procedere alla parallela integrazione ai sensi dell’art. 11 della l. cost. n. 3/2001.

La funzione che nel sistema è assolta dalle conferenze intergovernative presenta di per sé tratti peculiari delle soggettività che rappresenta – esecutivi, appunto – e questo porta come conseguenza non solo la considerazione dei limiti cui è sottoposta costituzionalmente, ma anche la particolare posizione che nello stesso sistema ricopre: la responsabilità ultima dell’attuazione delle politiche pubbliche e della qualità delle prestazioni erogate, sulla cui base si forma poi il consenso politico.

---

<sup>16</sup> Si veda il *Documento conclusivo* dell’Indagine conoscitiva sulle “forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali”, pubblicato on-line, pagg. 15-22.

<sup>17</sup> Si rinvia sul punto al *Documento* della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. del 23 marzo 2016 dal titolo “*Prime valutazioni sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle conferenze*”.

<sup>18</sup> Così C. Tubertini “*Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*”, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1-2/2010.

<sup>19</sup> Si rinvia sul punto al *Documento* della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. del 23 marzo 2016.

## 2.2. *L'adeguamento delle sedi e delle modalità di consultazione e concertazione interistituzionale. Proposta per l'introduzione di un Accordo per la consultazione preventiva e reciproca*

Nel contesto dato, al fine di affrontare tali nuovi obiettivi, occorre porre a base della riflessione alcuni elementi di specifica rilevanza.

Tra di essi certamente il tema dell'integrazione tra funzione esecutiva e funzione legislativa regionale; il tema del riordino dell'organizzazione e delle procedure sulla base del peso e della natura degli oggetti; i meccanismi per il rafforzamento della bilateralità.

Uno dei punti di partenza è riesaminare le conclusioni della prima indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie rassegnate dalla Commissione parlamentare. È noto che una delle ipotesi avanzate in tale sede è la prospettiva di una riduzione del numero delle Conferenze.

Anche a prescindere dalla condivisibilità di questa proposta, sembra oggettivamente che la fase attuale, per le sue inedite complessità, richieda un approccio più organico ai meccanismi di cooperazione e di coordinamento tra i livelli di governo, sviluppatisi, come ben noto, anche in via di prassi.

Pare di estrema importanza fissare modalità proprie della prassi politica, ispirate al dovere di "lealtà", pilastro fondamentale delle relazioni tra Stato, regioni e autonomie.

Torna di assoluta attualità dare sviluppo concreto al richiamo sistematico della stessa Corte costituzionale al dovere della collaborazione "leale". Mantengono intatto il loro carattere innovativo le proposte avanzate al Governo dalla Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. nella seduta del 10 ottobre 2006, ipotesi formulate nel contesto di un'ampia riflessione sulle questioni nodali post-riforma del Titolo V del 2001. Ci si riferisce in particolare alle strategie indicate per intraprendere "nuovi percorsi ispirati più decisamente alla logica del dialogo tra livelli di governo" [...] "che consenta la partecipazione, con pari grado di responsabilità, ai processi di elaborazione e attuazione delle politiche di governo, pur nella diversità dei ruoli istituzionali"<sup>20</sup>.

In quel contesto, fu proposta l'idea di definire un vero e proprio "accordo per la consultazione preventiva e reciproca", necessaria per la co-determinazione ex ante delle principali linee di intervento, preventivo all'esame dettagliato delle iniziative.

Questo potrebbe servire, quando si darà corso al nuovo assetto funzionale e procedurale delle conferenze intergovernative, a formulare ODG innanzitutto condivisi, ma soprattutto separati tra oggetti strategici e oggetti più di dettaglio.

Del resto, l'esperienza insegna che il contemperamento reciproco dell'interesse unitario dello Stato, dell'interesse delle singole regioni, delle regioni tra di loro e delle collettività rappresentate spesso è sì garantito da forme di iper-procedimentalizzazione, ma altrettanto spesso è garantito da buone prassi, nell'assenza di meccanismi iper-formalizzati.

Nel nuovo percorso che ci si accinge ad intraprendere, dovranno essere preliminarmente approfondite, con estrema attenzione, tutte le implicazioni che derivano, per un verso, dal principio costituzionale della separazione tra la funzione legislativa ed esecutiva, e per altro verso, dall'intensa complessità dei fenomeni sociali, che ha determinato una fortissima commistione tra tali funzioni.

Si è detto che uno dei rimedi apprestati dall'ordinamento è proprio quello sussumibile sotto il principio della leale collaborazione. È altresì noto che la complessità fattuale dei fenomeni ha

---

<sup>20</sup> Documento della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. del 10 ottobre 2006.

investito lo stesso sistema delle fonti, con la forte espansione, tra l'altro, dei poteri normativi del Governo, vale a dire l'espansione dello strumento della decretazione d'urgenza e della decretazione delegata. Proprio questo impedisce che si possa ragionare nei termini di una netta distinzione tra funzione legislativa e funzione esecutiva.

Prova ne è che le stesse *conferenze intergovernative* hanno assunto, via via, un ruolo determinante sulla stessa formazione della legislazione statale. Questo fenomeno, così importante nella Costituzione materiale, non si è determinato solo per la mancanza dell'integrazione delle sedi legislative, quale avrebbe dovuto essere il Senato delle autonomie, o come dovrebbe essere, ad esito della concreta attuazione dell'art. 11, l. cost. n. 3/2001, la commissione parlamentare per le questioni regionali *integrata*. Si pensi solo a quanta importanza ha avuto l'introduzione nell'ordinamento dell'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali, organo chiamato ad assumere responsabilità primarie anche legislative.

Una riflessione importante dovrà, quindi, riguardare in quest'ottica la nuova fisionomia che ha assunto la stessa legislazione regionale nella dialettica *Esecutivo-Assemblee elettive regionali*.

I temi da ultimo richiamati potrebbero essere utilmente sottoposti ad un'analisi approfondita in occasione dei seminari sulla leale collaborazione, la cui organizzazione è stata assegnata dalla Commissione Prima alla Regione Umbria.

È in questo contesto giuridico, d'altronde, che sono maturate le statuizioni della sentenza cost. n. 251/2016, che, come oramai noto, impone lo strumento dell'intesa sugli schemi di decreti legislativi attuativi della legge n. 124/2015, cd. Legge *Madia* di riforma delle amministrazioni pubbliche.

Pur nell'assenza di un'indicazione circa la sua natura, se intesa *debole* o *forte*<sup>21</sup>, la pronuncia, come da più parti sottolineato<sup>22</sup>, è una novità nella giurisprudenza costituzionale. Opportunamente, la Corte ha costantemente escluso l'applicazione del principio collaborativo al procedimento legislativo ordinario, mentre nel caso di specie obbliga il legislatore delegato ad osservarlo.

Questo non sembra tuttavia porre un problema sul piano delle fonti del diritto, né ribalta l'orientamento giurisprudenziale sin qui seguito. Come sottolinea il Consiglio di Stato nel parere reso il 17 gennaio su richiesta di Funzione Pubblica circa le modalità di attuazione della sentenza, "*il meccanismo dell'intesa si configura come un procedimento riferito tipicamente agli organi esecutivi*", non pronunciandosi la Corte sui "*possibili percorsi alternativi*". Del resto, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, tramite espressione di pareri, nell'attività di normazione primaria del Governo è previsto già dalla disciplina vigente, benché circoscritto ai disegni di legge di iniziativa governativa e ai decreti-legge.

Il vero traguardo da conseguire attiene in realtà alla creazione di un raccordo già a monte, a livello delle scelte politiche di fondo<sup>23</sup>.

Il principio collaborativo, cui si è fatto più volte cenno, impone di ripensare radicalmente principi e metodi della collaborazione propri degli ordinamenti fondati su poteri legislativi centrali e poteri legislativi decentrati, come è il caso dell'ordinamento italiano.

---

<sup>21</sup> È coerente ritenere che, per fare l'intesa, operi la *speciale procedura* prevista dall'art. 16 della l. n. 124/2015, integrando la disposizione, che ricalca in larga parte l'art. 3 del d.lgs. n. 281/1997 (intesa *debole*), con i principi sanciti in via giurisprudenziale, in particolare sulla necessità da parte del Governo di reiterare i tentativi di intesa. L'adozione dell'atto può avvenire solo come "*ipotesi estrema*", che si verifica allorchè l'*esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace*" (sent. n. 7/2016).

<sup>22</sup> In tal senso, Consiglio di Stato, sede consultiva, parere n. 83 del 17 gennaio 2016; in dottrina, M. Cosulich, "*Degli effetti collaterali del voto referendario. Alcune osservazioni, sul filo del paradosso*", in rivista AIC, n. 1/2017.

<sup>23</sup> In questo senso, F. Bassanini, Audizione in Commissione parlamentare per le questioni regionali – *Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»*, Seduta n. 4, 11 febbraio 2016.

### 2.3. *Regolare le procedure e riorganizzare i lavori in base al peso e alla natura degli oggetti*

La riflessione su composizione, modalità di funzionamento ed eventuale creazione di meccanismi di raccordo tra le conferenze intergovernative e la commissione parlamentare *integrata* ai sensi dell'art. 11, l. cost. n. 3/2001, riguarderà necessariamente anche la ridefinizione degli oggetti.

Sotto questo ultimo profilo, le innovazioni dovrebbero tendere alla valorizzazione della funzione tipica svolta dagli organi rappresentati nelle conferenze, se, come emerge anche dall'indagine parlamentare, l'eterogeneità degli oggetti è spesso causa di rallentamento, oltre a distogliere la discussione politica, e la parallela istruttoria tecnica, dalle questioni più rilevanti.

Potrebbero essere ipotizzate corsie separate, con la disciplina dei termini per l'espressione dei pareri o per la stipula delle intese, in relazione alla strategicità degli oggetti, per qualità e rilevanza degli obiettivi. Sotto questo profilo, potrebbero ipotizzarsi revisioni organizzative interne alle stesse Conferenze, agendo sui relativi regolamenti di funzionamento.

Occorre, anche in questo ambito, riesaminare con estrema attenzione le conclusioni dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare sulle “forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali”, che, in più di un passaggio, ha sottolineato come la mancanza di una selezione puntuale degli oggetti, per qualità e rilevanza, possa provocare effetti negativi a fronte di decisioni estremamente rilevanti quali, tra gli esempi fatti<sup>24</sup>, quelle relative all'impiego delle risorse finanziarie messe a disposizione dai fondi strutturali europei.

Come corollario, potrà essere necessario stabilire modalità, tempi e strumenti differenziati per le questioni di interesse particolare di un singolo territorio rispetto a questioni di ordine generale.

Inoltre, dovranno essere riconsiderate quelle competenze, svolte dalle Conferenze, frutto, sotto alcuni profili, del ruolo “*di supplenza della rappresentanza territoriale*”<sup>25</sup> fin qui agito. Anche questo elemento potrà essere utilmente approfondito in seno al già richiamato seminario.

Occorre pertanto immaginare soluzioni che vadano nella direzione di rafforzare il ruolo di coordinamento nell'adozione di provvedimenti di particolare rilevanza (leggi di stabilità, leggi di riforma istituzionale, leggi di riforma amministrativa, ecc.), nell'attività di normazione primaria, ivi incluso il potere delegato, del Governo.

---

<sup>24</sup> E. Moavero-Milanesi, Audizione in Commissione parlamentare per le questioni regionali – *Indagine conoscitiva*, Seduta n. 16, 19 maggio 2016.

<sup>25</sup> S. Mangiameli, Audizione in Commissione parlamentare per le questioni regionali – *Indagine conoscitiva*, Seduta n. 13, 21 aprile 2016.

**2.4. *L'esigenza di garantire maggiore bilateralità tra Governo e esecutivi. Introdurre misure legislative di modifica delle attuali procedure (l. n. 400/1988, d.lgs. n. 281/1997, l. n. 131/2003)***

Un punto estremamente rilevante da affrontare nell'ottica di addivenire alle forme più efficaci di raccordo tra Stato e autonomie territoriali, concerne l'adeguamento delle norme poste attualmente a presidio dei procedimenti di concertazione.

Si tratta di riconsiderare complessivamente i procedimenti che sfociano nei pareri e nelle intese, anche per favorire maggiore bilateralità tra il Governo e gli esecutivi territoriali.

Si è già detto come le disposizioni vigenti non favoriscano sempre una vera autonomia delle Conferenze dal Governo.

Si pensi alla disciplina delle intese, che andrebbe adeguatamente integrata, legificando i principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale. Le disposizioni che regolano le intese devono consentire che esse siano prima di tutto informate al principio di lealtà e devono scoraggiare il Governo ad assumere atteggiamenti unilaterali. Occorre, in sostanza, legificare i principi via via affermati dalla giurisprudenza costituzionale, soprattutto in relazione all'applicazione del principio collaborativo e alla necessità di un "confronto paritario" ... "*tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica*" (sent. n. 31/2006).

In ultimo, occorre aggiornare le riflessioni su alcune misure proposte nel Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva del 2016. In particolare potrebbe risultare utile prevedere forme di rotazione nella Presidenza delle Conferenze. Agli stessi fini, particolare rilevanza assume la necessità di garantire una partecipazione più qualificata degli enti alla formazione degli ordini del giorno, che non è una mera attività di segreteria, ma al contrario può incidere in maniera significativa sulla concreta attuazione della leale collaborazione.

Tutte queste riflessioni portano a considerare intrecciate il *riordino del sistema delle conferenze* e il concreto *avvio della commissione parlamentare integrata* ai sensi dell'art. 11, l. cost. 3/2001.

È superfluo sottolineare come sarebbero diversi i presupposti, e diverse anche le conclusioni, qualora non si dovesse procedere all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Tutt'atra dimensione prenderà in quel caso la questione del riordino dei meccanismi di cooperazione, poiché le conferenze intergovernative resterebbero l'unica sede interistituzionale per il raccordo sia legislativo sia esecutivo.

Roma, 9 marzo 2017