

I RACCORDI COOPERATIVI NEL BIENNIO 2008-2009: IL RUOLO DELLA CONFERENZA STATO-REGIONI

Valentina Tamburrini

1. Premessa. – 2. La legislazione statale in tema di Conferenza Stato-Regioni. - 3. La giurisprudenza costituzionale sulla Conferenza Stato-Regioni. – 4. L’attività della Conferenza Stato-Regioni. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

L’osservazione degli istituti della leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni relativamente agli anni 2008 e 2009 fornisce elementi di riflessione utili ad una valutazione più generale degli attuali modelli di cooperazione. L’attenzione si concentra infatti su un periodo che coincide, per la maggior parte delle Regioni, con l’ultimo biennio della legislatura regionale, di modo che, anche alla luce di quanto emerso dagli studi sul tema ospitati nei precedenti tre “Rapporti sullo stato del regionalismo in Italia”¹, possono formularsi considerazioni riferibili all’intero quinquennio ultimo trascorso. Un periodo, vale la pena ricordare, contraddistinto dall’attività, a livello nazionale, di tre diversi Governi, succedutisi nell’ambito di tre diverse legislature, e quindi particolarmente interessante ai fini di una riflessione circa l’evoluzione del sistema dei raccordi tra Stato centrale e enti regionali nel recente periodo.

In proposito, un primo dato relativo agli strumenti di collaborazione tra lo Stato e le Regioni riferibile al quinquennio di riferimento è rappresentato dalla mancata realizzazione di riforme costituzionali incidenti sulla rappresentanza delle autonomie territoriali in Parlamento. Si registrano, infatti, da un lato, la mancata attuazione dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il quale, come noto, consente, sino alla revisione del Titolo I, parte seconda, della Costituzione, che i regolamenti parlamentari prevedano la partecipazione di rappresentanti di Regioni, Province

¹ Sia consentito rinviare a V. TAMBURRINI, *La Conferenza Stato-Regioni*, in ISSiRFA, *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007, 317 ss.; ID., *Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007*, in ISSiRFA, *Quinto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2008, 495 ss.

autonome ed enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali; dall’altro, la mancata riforma in senso federale del Senato².

Questo stato di cose aveva già indotto la Corte costituzionale ad affermare la necessità, nel procedimento di adozione degli atti statali riguardanti questioni di interesse regionale, del coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni. Aveva inoltre spinto il legislatore ordinario a prevedere ulteriori forme di raccordo tra lo Stato e gli altri enti territoriali, attraverso le Conferenze.

Tali orientamenti dei due organi costituzionali trovano conferma nei dati relativi all’ultimo biennio.

2. La legislazione statale in tema di Conferenza Stato-Regioni

Con riferimento all’attività legislativa statale, si registrano numerose disposizioni prescriventi il necessario raggiungimento di intese in sede Conferenza Stato-Regioni. La previsione di tale forma di concertazione è contemplata, ad esempio, in diversi articoli del decreto-legge n. 112 del 2008 (recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) – convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133. Può citarsi, in particolare, l’art. 6-*sexies*, il quale stabilisce che, dopo aver effettuato la ricognizione delle risorse disponibili generate da progetti cofinanziati che siano oggetto di rimborso a carico del bilancio comunitario e del fondo di rotazione di cui all’art. 5 della legge n. 183 del 1987, la Presidenza del Consiglio, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con i Ministri dell’economia e delle finanze e dello sviluppo economico, *previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni*, provveda alla riprogrammazione delle modalità di impiego delle risorse; specificando, tra l’altro, che nell’intesa siano individuati “gli interventi speciali per promuovere lo sviluppo economico e rimuovere gli squilibri economici e sociali [...]” (comma 2). La disposizione prevede quindi che la riprogrammazione delle risorse sia trasmessa al Parlamento, per l’esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari, e che il CIPE - Comitato interministeriale per la programmazione economica – approvi l’intesa e deliberi gli atti necessari alla riprogrammazione delle risorse (comma 3). Infine, la Presidenza del Consiglio, sulla base dell’intesa raggiunta in

² Per osservazioni sui contenuti dei diversi progetti di legge costituzionale di riforma del modello bicamerale, si veda R. DICKMANN, *A proposito di revisione del bicameralismo: questione solo politica o anche giuridica?*, in www.forumcostituzionale.it; con particolare riferimento al progetto di riforma costituzionale approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, nella XV legislatura (AC 563), e ripresentato nella XVI legislatura come disegno di legge costituzionale (AC 441), si vedano A. D’ATENA, *Un Senato «federale». A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rass. parl.*, 1/2008, 243 ss.; S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in www.issirfa.cnr.it, sub Studi e interventi.

Conferenza e della riprogrammazione approvata dal CIPE, è chiamata a promuovere intese istituzionali di programma con le singole Regioni interessate (comma 4). Si segnala, inoltre, l’art. 79, comma 1-*quater*, del medesimo decreto-legge, che, nel modificare l’art. 1, comma 34-bis della legge n. 662 del 1996, prevede che, a decorrere dall’anno 2009, il CIPE, su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, *d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni* “provved[*a*] a ripartire tra le Regioni le medesime quote vincolate all’atto dell’adozione della propria delibera di ripartizione delle somme spettanti alle regioni a titolo di finanziamento della quota indistinta di Fondo sanitario nazionale di parte corrente”; e che il Ministero dell’economia e delle finanze provveda ad erogare il 70 per cento della somma, a titolo di acconto, mentre l’erogazione del restante 30 per cento è subordinata all’approvazione da parte della Conferenza Stato-Regioni, su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dei progetti presentati dalle Regioni, comprensivi di una relazione illustrativa dei risultati della gestione degli anni precedenti. La mancata presentazione o approvazione dei progetti determinerà la mancata erogazione della quota del 30 per cento ed il recupero delle somme di cui al 70 per cento già erogate.

Con riferimento all’anno 2009, può ricordarsi la legge 23 luglio, n. 99 (recante disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione e delle imprese, nonché in materia di energia), che in più articoli prevede il ricorso ad intese; può citarsi, in particolare, l’art. 53 che delega il Governo ad adottare, *d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni*, un decreto legislativo per la riforma della disciplina in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Diversi interventi legislativi hanno previsto, inoltre, il raggiungimento di accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni. Può citarsi, in proposito, l’art. 1, comma 7, della legge 25 febbraio 2008, n. 34 (legge comunitaria 2007), stando al quale, il Ministro per le politiche europee informa ogni sei mesi la Camera e il Senato sullo stato di attuazione delle direttive da parte delle Regioni e delle Province autonome nelle materie di loro competenza, “secondo modalità di individuazione delle stesse, da definire *con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano*”³.

Quanto alle disposizioni legislative che, nel biennio considerato, hanno previsto forme di coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni mediante pareri, vengono in considerazione anzitutto alcuni articoli della citata legge n. 34 del 2008 (legge comunitaria 2007)⁴ e della legge 7

³ Il corsivo è aggiunto.

⁴ Si veda, al riguardo, l’art. 16, recante delega al Governo per l’attuazione del regolamento CE n. 2173/2005, relativo alla istituzione di un sistema di licenze c.d. “FLEGT” per le importazioni di legname nella Comunità europea.

luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008)⁵, che, nel delegare il Governo ad adottare decreti legislativi per l'attuazione di direttive comunitarie o per il coordinamento delle disposizioni attuative della disciplina comunitaria con la normativa vigente, prevedono l'acquisizione del *parere della Conferenza Stato-Regioni*. Possono richiamarsi, inoltre, alcuni articoli della citata legge n. 99 del 2009, che delegano il Governo all'adozione di decreti legislativi per la disciplina di interventi diretti a favorire lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, *previo parere della Conferenza Stato-Regioni*⁶.

Vanno inoltre segnalate alcune disposizioni della legge 5 maggio 2009, n. 42 (delega al Governo in materia di federalismo fiscale), che, nell'ambito della disciplina diretta all'attuazione dell'art. 119 Cost., introducono nuove sedi di concertazione tra lo Stato e gli altri enti territoriali o prevedono il coinvolgimento delle sedi già esistenti. Può citarsi, in proposito, l'art. 20, comma 1, che prevede, tra l'altro: a) la possibilità che lo Stato attivi, *previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni*, modalità compensative per l'ipotesi di insostenibilità, per alcune Regioni, delle modalità di finanziamento basate non più sul criterio della spesa storica, ma su quello delle capacità fiscali per abitante (lett. c)); b) che si effettui una verifica, *concordata in sede di Conferenza Stato-Regioni*, dell'adeguatezza e della congruità delle risorse finanziarie delle funzioni trasferite (lett. h)). Va menzionato, inoltre, l'art. 27, comma 7, che, al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della citata legge e dei principi che da essa derivano, prevede l'istituzione, presso la Conferenza Stato-Regioni, di un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna Regione a Statuto speciale e ciascuna Provincia autonoma, composto dai Ministri per i rapporti con le Regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee, nonché dai Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Il tavolo è chiamato ad individuare linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare la partecipazione delle Regioni speciali e delle Province autonome agli obiettivi di perequazione e solidarietà e per valutare la congruità dei finanziamenti ulteriori attribuiti successivamente all'entrata in vigore degli statuti, in coerenza con i principi fissati dalla legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica. Importanti funzioni in tema di coordinamento tra lo Stato e le autonomie territoriali regionali e

⁵ Si vedano, in proposito, l'art. 7, recante delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni attuative della direttiva 2004/41/CE con la normativa vigente in materia di alimenti e mangimi, nonché con alcuni regolamenti comunitari; l'art. 9, recante delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2006/54/CE, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego; l'art. 10, recante delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2008/50/CE, relativa alla qualità dell'aria e per un'aria più pulita in Europa; l'art. 15, recante delega al Governo per l'adeguamento della normativa nazionale al regolamento CE n. 479/2008, in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo; l'art. 41, recante delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno.

⁶ Si vedano in particolare l'art. 3, comma 2, e l'art. 12, commi 1 e 2.

locali in relazione alla materia finanziaria sono state affidate anche alla Conferenza unificata⁷; presso quest'ultima, inoltre, è stata prevista l'istituzione di una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5) e di una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 4). Per gli aspetti legati alla disciplina di attuazione del federalismo fiscale, l'attività delle Conferenze e degli altri organi che presso di loro si trovano ad operare si viene inoltre ad affiancare a quello della Commissione parlamentare bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e a quello del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, operante presso quest'ultima, organi entrambi istituiti dalla citata legge (art. 3)⁸.

3. La giurisprudenza costituzionale sulla Conferenza Stato-Regioni

Anche le pronunce della Corte costituzionale dell'ultimo biennio confermano i precedenti orientamenti giurisprudenziali che, in tema di cooperazione, assegnavano peculiare rilevanza al sistema delle Conferenze. In particolare, può osservarsi che alcuni interventi del giudice delle leggi, ribadendo o precisando indirizzi già in via di definizione nel recente periodo⁹, hanno contribuito a definire più chiaramente le modalità di coinvolgimento di tali organi di raccordo.

In via generale, la Corte ha precisato che, ogni qualvolta non si rinvenga la sicura prevalenza di una materia riconducibile alla competenza statale, si rende necessario applicare il principio di leale collaborazione¹⁰. In particolare, l'esigenza si pone: a) in tutti i casi in cui si evidenzia una interferenza di competenze legislative statali e regionali; b) nelle ipotesi in cui lo Stato eserciti, ai sensi dell'art. 118 Cost. e sulla base del principio di sussidiarietà, una attrazione a livello centrale di funzioni spettanti alle Regioni.

Il primo ambito di fattispecie concerne i casi in cui la disciplina all'esame della Corte non sia riferibile ad un unico ambito materiale, bensì si collochi alla confluenza di un insieme di materie di competenza statale e regionale e non sia dato individuare con certezza la prevalenza di un ambito materiale rispetto ad un altro¹¹. In tali casi, gli strumenti di coinvolgimento delle Regioni possono

⁷ Si vedano, in particolare, gli artt. 2, 13, 16, 18, 19, 21, 23 della legge n. 42 del 2009.

⁸ Per maggiori indicazioni sui neoistituiti organismi di coordinamento in materia di attuazione del federalismo fiscale, si veda V. SANTANTONIO, *Raccordi multilivello: le Conferenze*, in ISSIRFA, *Le parole chiave del federalismo fiscale*, Roma, 2009, 71 ss.

⁹ Per l'individuazione di alcuni fondamentali indirizzi desumibili dalla recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, si veda A. COSTANZO, *Il principio di proporzionata collaborazione tra lo Stato e le Regioni*, in *Giur. cost.*, 3/2008, 2799 ss.

¹⁰ Cfr. sentenza 168 del 2008, punto 3.2.1 del considerato in diritto.

¹¹ Cfr. sentenze n. 50 del 2009, punto 7.1 del considerato in diritto; n. 51 del 2008, punto 8 del considerato in diritto; n. 168 del 2008, punti 3.2.4.2, 3.2.4.3, 3.2.5, 5.1 del considerato in diritto.

consistere in intese o in pareri, a seconda della natura degli interessi implicati. In particolare, laddove si registri una maggiore rilevanza degli interessi regionali o un impatto significativo sulle competenze regionali, lo strumento è in genere costituito da intese¹²; laddove, invece, si evidenzi una maggiore rilevanza degli interessi statali, lo strumento potrà essere quello del parere¹³.

Al riguardo, l'osservazione delle pronunce dell'ultimo biennio ha evidenziato che, nei casi di interferenza di materie statali con materie di competenza concorrente, lo strumento di cooperazione è stato in genere individuato nel parere. Può citarsi, ad esempio, la sentenza n. 247 del 2009, con riferimento all'impugnazione di una disposizione del decreto legislativo n. 152 del 2006 che prevede forme di promozione per la ricerca e lo sviluppo di nuove tecnologie di bonifica presso le Università, le imprese e i loro consorzi; nella pronuncia, la Corte, rilevando un'interferenza tra la materia della bonifica ambientale e la materia della ricerca scientifica e tecnologica, ha richiesto la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata¹⁴. Diversamente, quando l'interferenza ha interessato materie di competenza regionale residuale, la soluzione è stata variamente individuata, richiedendo la Corte a volte l'intesa, altre volte il parere. Ad esempio, nella sentenza n. 124 del 2009, concernente una disposizione della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008), relativa all'istituzione di un "Fondo per la mobilità dei disabili", la Corte, rilevando l'interferenza tra la materia dei trasporti pubblici non locali, di competenza statale, e la materia dell'assistenza e beneficenza pubblica e delle politiche sociali, di competenza regionale residuale, ha ritenuto necessaria una previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni¹⁵; invece, nella citata sentenza n. 247 del 2009, con riguardo all'impugnazione di una disposizione del decreto legislativo n. 152 del 2006 in materia di bonifica di aree adibite alla produzione agricola o all'allevamento, la Corte ha evidenziato un'interferenza tra la materia della bonifica ambientale e quella dell'agricoltura e ha ritenuto strumento idoneo di concertazione la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata¹⁶.

La seconda categoria individuata riguarda, invece, i casi di "attrazione in sussidiarietà" di funzioni regionali da parte dello Stato, la quale, secondo la costante giurisprudenza della Corte, inaugurata dalla sentenza n. 303 del 2003¹⁷, può ritenersi legittima solo in presenza di adeguati meccanismi che consentano alle Regioni di partecipare al procedimento. Con riferimento a questa

¹² Cfr. sentenze n. 50, n. 94, n. 168 del 2008 e n. 124 del 2009.

¹³ Cfr. sentenze n. 50, n. 51, n. 142 del 2008, n. 232, e n. 247 del 2009.

¹⁴ Cfr. il punto 11 del considerato in diritto; in senso analogo, si vedano anche le sentenze n. 50 e n. 142 del 2008.

¹⁵ Cfr. il punto 3.1 del considerato in diritto; in senso analogo, cfr. le sentenze n. 50, n. 94 e n. 168 del 2008.

¹⁶ Cfr. il punto 9.3 del considerato in diritto; similmente, si vedano le sentenze n. 50 e n. 142 del 2008.

¹⁷ ... sulla quale si vedano in particolare le note di A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 5/2003, 2776 ss. e di A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze e collaborazione tra Stato e Regioni*, *ibidem*, 2782 ss.

fattispecie, lo strumento di cooperazione individuato dalla Corte costituzionale fin dalle sue prime pronunce è stato quello dell’intesa¹⁸; lo stesso orientamento giurisprudenziale ha trovato conferma anche nelle pronunce del biennio considerato. In particolare, può citarsi la sentenza n. 76 del 2009, concernente l’attrazione di funzioni regionali in materia di turismo, nella quale la Corte ha dichiarato l’illegittimità della disposizione impugnata nella parte in cui prevedeva che gli atti fossero adottati “sentita” la Conferenza Stato-Regioni, anziché “d’intesa” con la stessa Conferenza¹⁹.

La Corte, inoltre, ha avuto modo di precisare in diverse occasioni che il principio di leale collaborazione non opera nelle fattispecie in cui la norma nazionale detti principi fondamentali in una materia di legislazione concorrente²⁰. Al riguardo, la Corte ha infatti ribadito che l’esercizio dell’attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione²¹. Così, nella sentenza n. 222 del 2008, relativa ad una disposizione del decreto-legge n. 7 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 40 del 2007, concernente l’attività di guida turistica, la Corte, dopo aver ricondotto la fattispecie in esame alla materia delle professioni, ha dichiarato infondata, con riferimento al principio di leale collaborazione, la questione di costituzionalità della disposizione statale di individuazione dei principi fondamentali della materia.

4. L’attività della Conferenza Stato-Regioni

Parziali differenze rispetto ai dati degli anni precedenti si individuano invece in relazione all’andamento dei lavori della Conferenza. Il numero delle sedute della Conferenza Stato-Regioni nell’ultimo biennio è leggermente inferiore rispetto ai dati del 2006 e 2007 ed appare maggiormente in linea con la cifra relativa all’anno 2005. In particolare, si sono registrate 16 sedute nel 2008 (delle quali 2 in sessione comunitaria) e 17 nel 2009 (di cui, anche in questo caso, 2 in sessione comunitaria), a fronte di un numero, nel triennio precedente, di 17 sedute nel 2005, 21²² nel 2006 e 19 nel 2007²³.

¹⁸ Cfr. in particolare le sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004.

¹⁹ Cfr. il punto 2 del considerato in diritto; analogamente, cfr. la sentenza n. 63 del 2008, punto 4.4 del considerato in diritto.

²⁰ Cfr., in particolare, le sentenze n. 222 del 2008 e n. 139 del 2009.

²¹ Si vedano, in proposito, le sentenze n. 159 e n. 371 del 2008 e n. 88, n. 232 e n. 247 del 2009.

²² Il numero delle sedute del 2006 si riduce a 18 se si eliminano dal computo tre sedute nelle quali si sono tenute unicamente una informativa del Ministro per le politiche europee, l’audizione dell’Ambasciatore italiano presso la Repubblica popolare cinese e una delibera di convocazione della Consulta Stato-Regioni dell’arco alpino.

²³ I dati sono ricavati dai documenti resi disponibili *on line* dall’Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-Regioni, all’indirizzo *web* www.statoregioni.it.

Rispetto al triennio precedente, può inoltre osservarsi una maggiore discontinuità del calendario delle sedute: la Conferenza non si è riunita nei mesi di aprile, maggio, giugno, agosto, ottobre del 2008 e nei mesi di maggio, giugno, agosto, settembre del 2009, con una conseguente concentrazione delle sedute (e del numero di atti adottati) nel corso dei restanti mesi dell'anno; negli anni precedenti, invece, la Conferenza o si era riunita tutti i mesi dell'anno (2007) o aveva mancato di riunirsi solo per uno (2006) o due mesi dell'anno (2005).

In ogni caso, l'attività dell'organo, sebbene lievemente diminuita, non si discosta molto, in termini quantitativi, dalla media dei precedenti tre anni. Gli atti complessivamente adottati sono stati circa 270 sia nel 2008 che nel 2009 (erano stati intorno a 220 nel 2005, 330 nel 2006 e 300 nel 2007).

In particolare, si conferma elevato il numero delle intese: se ne contano circa 97 nel 2008 e 81 nel 2009, a fronte di un numero di circa 45 nel 2005 e 90 nel 2006 e nel 2007. Una diminuzione è invece da registrarsi per i pareri, che sono stati circa 90 nel 2008 e 80 nel 2009, contro un numero di circa 110 nel 2005, 130 nel 2006 e 100 nel 2007. È rimasto invece sostanzialmente invariato il numero degli accordi (circa 21 nel 2008 e 29 nel 2009, contro circa 20 nel 2005, 25 nel 2006 e 32 nel 2007) e degli altri atti (atti di designazione e atti c.d. "atipici" - quali generiche deliberazioni, approvazioni o prese d'atto - il cui numero si attesta complessivamente intorno al 60 nel 2008 e 80 nel 2009, a fronte di una cifra complessiva di circa 40 nel 2005 e 80 nel 2006 e nel 2007).

Quanto alle modalità del perfezionamento degli atti, non si registrano novità di rilievo. Come noto, il Governo, al quale si riconduce la formale proposizione degli atti, non esprime il proprio avviso in Conferenza, mentre le Regioni, chiamate a manifestare il loro consenso, non votano, ma piuttosto comunicano, attraverso un portavoce, la loro posizione circa l'adozione dell'atto. Le ipotesi di frattura della compattezza del fronte regionale, sebbene si verifichino, appaiono poco frequenti²⁴. La composizione degli interessi delle diverse Regioni si realizza, infatti, in sedi diverse, di regola nel corso delle sedute della Conferenza delle Regioni. I lavori di quest'ultimo organo assumono un'importanza determinante per l'attività della Conferenza Stato-Regioni, andando a definire la posizione che le Regioni andranno ad esprimere; peraltro, sebbene l'attività dell'organo paia strettamente funzionale a quella della Conferenza Stato-Regioni, non mancano occasioni nelle quali la Conferenza delle Regioni realizza direttamente forme di collaborazione con istituzioni statali o locali²⁵.

²⁴ Cfr. R. CARPINO, *L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni e Stato-Città*, in V. Antonelli (cur.), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Roma, 2009, 108 s.

²⁵ Cfr. G. CARPANI, *L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni*, in V. Antonelli (cur.), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, cit., 102 ss.; ID., *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in www.federalismi.it, 19/2009, 15

Con particolare riferimento all'attività consultiva, si conferma la tendenza a ricorrere, in determinate circostanze, all'espressione di pareri a maggioranza²⁶. In particolare, si sono registrati casi di pareri negativi adottati a maggioranza²⁷ e casi di pareri (favorevoli o negativi) adottati con l'espressa menzione dell'avviso contrario di alcune Regioni²⁸.

Invece l'unanimità dei consensi caratterizza sempre l'attività della Conferenza di adozione delle intese. Può osservarsi, infatti, che in alcuni casi proprio le divergenze sussistenti tra le diverse Regioni hanno avuto come effetto il mancato perfezionamento di intese²⁹.

Come è noto, l'ipotesi di mancata intesa determina, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del citato d.lgs. n. 281 del 1997, l'inizio della decorrenza di un termine di trenta giorni, alla scadenza del quale, se perdura il mancato raggiungimento dell'intesa, il Governo può procedere unilateralmente, con deliberazione motivata. L'ipotesi realizza la fattispecie tipica di intese adottate in Conferenza, vale a dire quella dell'intesa debole.

Accanto a questa tipologia, tuttavia, registra un certo successo l'ipotesi di adozione di intese di tipo "forte", il mancato raggiungimento delle quali non consente allo Stato di procedere unilateralmente. Di questo tipo sono, in particolare, le intese adottate ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003, il quale dispone che "Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni"; precisando che, "in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281", vale a dire delle disposizioni che legittimano lo Stato, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, a provvedere con deliberazione motivata (comma 3) e che, in casi di urgenza, autorizzano lo Stato a procedere a prescindere dalla previa intesa, richiedendo unicamente la sottoposizione alla Conferenza, entro i successivi quindici giorni, del

s.; L. FERRARO, *La Conferenza dei presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2007, 712 ss.

²⁶ ... sebbene, per alcuni autori, un'interpretazione letterale dell'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997 dovrebbe far propendere per la necessità, in ogni caso, di un consenso unanime; si veda, in tal senso, E. LA LOGGIA, *I pareri*, in *www.federalismi.it* n. 1/2010, 6.

²⁷ Cfr. il parere negativo sullo schema di decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare relativo alle zone speciali di conservazione e a zone di protezione speciale del 13 novembre 2008.

²⁸ Cfr., ad esempio, il parere favorevole sullo schema di decreto legislativo recante "Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro" del 12 marzo 2008, adottato con l'eccezione della Regione Veneto; cfr., altresì, il parere negativo sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro del 29 aprile 2009, adottato con l'eccezione della Regione Lombardia.

²⁹ Un esempio è rappresentato dalla mancata intesa, registratasi il 12 marzo e confermata nelle sedute del 25 marzo e dell'8 aprile 2009, sulla proposta di delibera CIPE concernente "aggiornamento della dotazione del fondo per le aree sottoutilizzate e assegnazione delle risorse ai programmi strategici regionali ed interregionali".

provvedimento adottato (comma 4)³⁰. In realtà, si tratta di intese che, secondo alcune opinioni, presentano caratteristiche analoghe a quelle degli accordi, ai quali, quindi, dovrebbero essere assimilate³¹. In ogni caso, anche a considerare tali atti autentiche intese "forti", non sembra che alla loro stipula possa connettersi un vincolo a carico del legislatore nazionale o regionale; in caso diverso, si dovrebbe ammettere la capacità degli organi esecutivi di condizionare l'attività del Parlamento nazionale e dei Consigli regionali³².

5. Osservazioni conclusive

È questo, del resto, uno dei limiti che in generale possono imputarsi al sistema delle Conferenze: le decisioni adottate da tali organi non sono in grado di incidere, almeno giuridicamente, sul successivo procedimento legislativo³³.

Di incidenza sull'attività degli organi legislativi può discorrersi, tuttavia, sotto il profilo politico; non è irrilevante, in proposito, il fatto che, molto spesso, i provvedimenti sui quali si sia raggiunta una posizione condivisa in Conferenza risultino dotati di una forza tale da rendere estremamente ardua la possibilità di una loro modifica in Parlamento³⁴. La circostanza contribuisce a determinare, come conseguenza, il progressivo indebolimento delle Camere e dei Consigli regionali³⁵.

³⁰ Vi rientrano, tra le altre, l'intesa concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2010-2012, sancita nella seduta del 3 dicembre 2009; l'intesa sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'applicazione della comunicazione della Commissione europea in tema di aiuti di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica, adottata l'8 aprile 2009; l'intesa in materia di rapporti internazionali del 18 dicembre 2008; l'intesa concernente l'attuazione del Piano di emergenza per la sicurezza degli alimenti e dei mangimi, del 24 gennaio 2008. Per l'individuazione di altre intese adottate ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003, a partire dall'entrata in vigore della disposizione che le prevede, si veda E. LA LOGGIA, *Le intese*, in www.federalismi.it, n. 24/2009, 10 s.

³¹ Cfr. G. CARPANI, *L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni*, cit., 102; G. BUSIA, *Verso la riforma delle Conferenze*, in V. Antonelli (cur.), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, cit., 120.

³² Su tali aspetti, si vedano G. CARPANI, *L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni*, cit., 102; ID., *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, cit., 6; S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in V. Antonelli (cur.), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, cit., 25 s.; G. RIVOSECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, in www.astrid-online, sub Rassegna n. 16/2009, 18 ss.

³³ Cfr. F. BENELLI, C. MAINARDIS, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)*, in *Le Regioni*, n. 6/2007, 967 ss.

³⁴ Su tali aspetti, R. CARPINO, *L'esperienza presso la Conferenza Stato-Regioni e Stato-Città*, cit., 110; ID. *Intervento*, in O. Gaspari, A. Piraino (a cura di), *Il gioco della cooperazione. Autonomie e raccordi istituzionali nell'evoluzione del sistema italiano*, Roma, 2007, 182.

³⁵ A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in ID. (cur.), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, 247; sulla marginalizzazione dell'organo legislativo regionale, cfr., in particolare, G. RIVOSECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, cit., 1 ss.

A tali caratteri di debolezza del modello, può aggiungersi quello della forte dipendenza della Conferenza dall'organo esecutivo nazionale. Infatti, come risulta anche dall'esperienza registratasi nell'arco dell'ultimo quinquennio, l'andamento dei lavori è in misura determinante condizionato dalla volontà del Governo, che, avendo la disponibilità della fissazione del calendario e dell'ordine del giorno, può incidere sulla frequenza delle sedute e sull'intensità dell'attività dell'organo.

Si tratta di fattori che hanno caratterizzato in modo costante l'esperienza della Conferenza Stato-Regioni nell'ultimo quinquennio. Alla luce delle disfunzioni che ad essi si riconducono, si condivide dunque l'esigenza di apportare alcune modifiche "di sistema" all'attuale modello di cooperazione istituzionale basato sul coordinamento degli organi esecutivi.

Al riguardo, una prima ipotesi di riforma è stata individuata nell'adozione di puntuali modifiche normative in grado di migliorare il sistema delle Conferenze³⁶; in questa prospettiva, poteva collocarsi, ad esempio, il progetto di riforma delle Conferenze avanzato dal Governo nel corso della XV legislatura, il quale non ha trovato, tuttavia, successivi sviluppi³⁷. Una possibilità di modifica alternativa è rappresentata dai progetti di riforma dell'attuale sistema bicamerale che prevedono l'individuazione di sedi di rappresentanza degli enti territoriali in Parlamento³⁸. Attualmente, quest'ultima modalità, oltre a riscuotere ampi consensi in ambito politico, pare offrire migliori garanzie per un progressivo recupero della centralità dell'organo rappresentativo sia statale che regionale. Attraverso tale via, inoltre, si avrebbe l'opportunità di ridefinire i confini di operatività del principio che pare maggiormente condizionare l'attuale sistema di relazioni tra enti territoriali, vale a dire il principio della negoziazione, spesso con evidenti ricadute sul riparto costituzionale delle competenze³⁹.

³⁶ Cfr. R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Ist. fed.*, 6/2006, 932 ss.; 947 ss.

³⁷ Si tratta dello schema di disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali approvato dal Consiglio dei Ministri nel dicembre 2006; il relativo testo è consultabile in www.issirfa.cnr.it, sub *Osservatorio sulle Regioni, Il cammino delle riforme e la progettazione normativa, XV Legislatura*; sui contenuti del d.d.l., può vedersi V. TAMBURRINI, *Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007*, cit., 496 ss.; in commento al progetto di modifica, si vedano R. BIFULCO, *Osservazioni sul disegno di legge delega di modifica del sistema delle Conferenze*, in V. Antonelli (cur.), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, cit., 129 ss.; S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, cit., 26 ss.; cfr., altresì, G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, cit., 13 ss.

³⁸ Cfr. S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, cit., 1 ss.; N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento: la mancata adozione di metodi della legislazione adeguati alle esigenze delle autonomie (e le sue conseguenze nefaste sull'attuazione del Titolo V Cost.)*, in V. Antonelli (cur.), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, cit., 98 ss.

³⁹ Sulla rilevanza della negoziazione nelle relazioni tra enti territoriali e sulla sua incidenza sul sistema delle fonti e sulla forma di governo, si veda L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 5/2003, 691 ss.

In ogni caso, è da condividere l'opinione secondo la quale, anche nell'ipotesi di riforma dei luoghi della rappresentanza regionale in Parlamento, la permanenza di un meccanismo di coordinamento a livello di organi esecutivi, limitatamente all'adozione di atti di natura convenzionale e generale, appare auspicabile⁴⁰; il sistema delle Conferenze costituisce del resto un istituto che, nonostante le debolezze rilevate, ha sin qui dimostrato di rappresentare il più efficace strumento della leale collaborazione.

⁴⁰ S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, cit., 29.