

# Osservazioni sul disegno di legge delega di modifica del sistema delle Conferenze<sup>1</sup>

di Raffaele BIFULCO

## 1. Seconde Camere e Conferenze

Ultimamente, nell'agenda politica e nel dibattito scientifico, ricorre un argomento che, per quanto diversamente articolato, può essere sintetizzato nei seguenti passaggi:

- a) le seconde camere degli Stati federali avrebbero progressivamente perso il loro carattere di effettiva rappresentanza degli Stati membri, in ragione soprattutto della prevalente e omologante logica partitica nazionale;
- b) sulla base di questo assunto si afferma che non varrebbe la pena impegnarsi in una ulteriore revisione costituzionale, estremamente difficile da realizzare a causa della resistenza del legislatore medesimo, diretta alla istituzione di una seconda Camera delle Regioni;
- c) molto più proficuo, al fine di favorire la partecipazione delle Regioni alla formazione della volontà degli organi centrali (Parlamento e Governo in particolare), sarebbe allora concentrarsi al perfezionamento di ciò che già esiste, tra cui il sistema delle conferenze.

Questo ragionamento non convince fino in fondo. Se la premessa può essere plausibile, essendo effettivamente riscontrabile una simile tendenza nelle seconde camere degli Stati federali, la conclusione per cui oggi i sistemi federali possono completamente prescindere dall'esistenza delle seconde camere appare non completamente fondata.

Non è certo questa la sede per discutere di seconde camere. Sembra però di poter obiettare all'argomento sopra sintetizzato che, se le seconde camere degli Stati federali hanno perso la loro originaria funzione, è però grazie alla loro esistenza che si sono sviluppati altri istituti che, se non possono essere letti come veri e propri sostituti delle prime, hanno contribuito a mantenere alto il livello di autonomia degli Stati membri e di loro partecipazione alle decisioni centrali. Tra questi vi sono certamente le conferenze di tipo orizzontale e verticale.

Dall'osservazione, che in questa sede può essere solo sommaria, del funzionamento degli Stati federali si può cioè provare ad affermare qualcosa di diverso: piuttosto che un rapporto di alternatività tra seconde camere e conferenze, è forse più corretto parlare di un rapporto di reciproca integrazione. In altri termini, nelle esperienze federali le conferenze hanno un ruolo fondamentale nella configurazione della forma di Stato, ma non sostitutivo delle seconde camere. E questo non è un dato di secondaria importanza nell'ambito della discussione in corso in Italia, in cui esistono posizioni che tendono a

---

<sup>1</sup> Il presente lavoro è destinato al volume curato da A. Piraino (a cura di), *Il nuovo sistema delle Conferenze*, (titolo provvisorio), Atti del Seminario della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (SSPAL) svoltosi a Roma il 14 marzo 2007, di prossima pubblicazione nella collana "Quaderni SSPAL", Donzelli, Roma, 2007.

prospettare il sistema delle conferenze come alternativo rispetto ad una seconda camera con funzioni di rappresentanza territoriale.

D'altronde, con specifico riferimento all'ordinamento italiano, conviene riconoscere che, dopo la riforma costituzionale del 2001, il sistema delle conferenze non ha impedito l'esplosione del contenzioso costituzionale, né è stato in grado di riuscire sempre nella mediazione degli interessi. Non conviene quindi enfatizzare troppo il ruolo delle conferenze, se si tiene alla sua stessa efficienza.

## **2. Governo parlamentare e conferenze**

Grazie al metodo comparato è possibile poi sviluppare una seconda osservazione.

L'esistenza di conferenze dei capi di governo degli Stati membri, con o senza la partecipazione della Federazione, è un altro dato ricorrente nei sistemi federali. All'interno di questa comune tendenza v'è però da distinguere. Vi sono infatti Stati federali in cui le conferenze svolgono un ruolo di sicuro rilievo politico, non riscontrabile in altri Stati federali: così è in Germania, Austria, Canada, Australia. Decisamente sottotono è invece il ruolo delle conferenze nel caso dei due più risalenti sistemi federali: Stati Uniti d'America e Svizzera.

Probabilmente il minore ruolo delle conferenze in Usa e Svizzera è da imputare alla diversità delle forme di governo, come si è provato ad argomentare in altra sede <sup>2</sup>. Infatti, pur con accentuate differenze, Germania, Austria, Canada, Australia hanno in comune una forma di governo sostanzialmente parlamentare in cui il capo del governo è anche il capo della maggioranza parlamentare. Di conseguenza, le decisioni assunte in conferenze nelle quali è presente anche il governo centrale, che tali decisioni condivide o comunque contribuisce a formare, hanno un peso specifico notevole dal punto di vista politico. Il maggiore ruolo svolto dalle conferenze in questi ordinamenti rappresenta quindi un elemento di rafforzamento del Governo, che finisce così per svolgere la funzione di anello di trasmissione tra le istanze degli Stati membri e l'indirizzo politico di maggioranza.

La diversa logica della forma di governo potrebbe spiegare dunque il motivo per cui in alcuni Stati federali il ruolo delle conferenze dei vertici degli esecutivi è più accentuato che non in altri. Ed è forse l'appartenenza alla comune forma di governo parlamentare (all'interno di una più ampia forma di Stato composta) che favorisce (o esalta, secondo le recenti ricostruzioni di alcuni studiosi) il ruolo del sistema delle conferenze in Italia <sup>3</sup>.

## **3. Il disegno di legge delega come strumento di attuazione del Titolo V**

Quanto finora detto aiuta a meglio collocare il disegno di legge (da ora ddl) di riforma del sistema delle conferenze, nell'ultima versione che di esso si dispone (22 dicembre 2006).

Il ddl in esame rappresenta un significativo sforzo di adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione della Repubblica alle esigenze dell'autonomia (per riprendere le note parole dell'art.5 Cost.), per come è stata ridisegnata dal nuovo Titolo V. Non bisogna dimenticare che il sistema delle conferenze rappresenta uno snodo fondamentale

---

<sup>2</sup> BIFULCO, 2006, p.233.ss.

<sup>3</sup> Si segnalano al lettore due recenti e approfondite ricerche in tema di conferenze CARPANI, 2006 e RUGGIU, 2006.

nella configurazione della Repubblica anche alla luce della recente giurisprudenza costituzionale, che ha fatto del principio di collaborazione, di cui le conferenze rappresentano diretta attuazione, uno degli strumenti principali per la soluzione dei problemi competenziali sollevati dal nuovo Titolo V<sup>4</sup>.

Il forte collegamento tra il ddl in esame e il nuovo Titolo V si percepisce diffusamente nel corso della lettura del testo governativo. Depongono in tal senso soprattutto quelle prescrizioni che hanno come obiettivo la diminuzione del contenzioso costituzionale o che forniscono criteri per elaborare nuovi strumenti di attuazione di istituti del Titolo V. Tra questi ultimi va fin da subito segnalata la previsione dell'art.1, c.3, lett.b) (da ora in poi verrà citato solo il comma, atteso che il ddl si compone di un unico articolo), che, oltre ad prescrivere pareri obbligatori sugli atti normativi del Governo e sui ddl di iniziativa governativa nelle materie di legislazione concorrente e nelle materie che incidono sull'organizzazione e sulle funzioni delle autonomie territoriali, prevede pareri facoltativi e non vincolanti, su richiesta del Governo, sui ddl e sugli atti normativi del Governo nelle materie di legislazione statale esclusiva che incidono sugli interessi delle autonomie territoriali.

Nello stesso senso va la previsione dell'intesa per l'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato nelle materie di competenza legislativa regionale e per la destinazione di fondi statali nelle materie di competenza legislativa regionale (c.3, lett.c). In diretta attuazione del Titolo V (e delle soluzioni giurisprudenziali di alcuni tra i maggiori nodi teorici dello stesso) si muove ancora il c.3, lett. s), per l'esame della quale si rinvia a quanto si dirà tra breve.

Questo sforzo di adeguamento -che chi scrive valuta nel complesso positivamente soprattutto se accompagnato, come si proverà a dire, da altre misure dirette a una più completa attuazione del Titolo V- suscita invece perplessità in una delle ultime disposizioni. Si intende far riferimento al c.3, lett.u) nella parte in cui prevede la «facoltà del Governo di chiedere la discussione in Conferenza sugli schemi di atti normativi delle Regioni e delle Province autonome, senza pregiudizio per i tempi e le modalità di formazione di detti atti normativi, favorendo il raggiungimento di una posizione condivisa, al fine di prevenire il contenzioso costituzionale». Non si è ben sicuri, in verità, dell'effettivo raggiungimento del fine della norma (la prevenzione del conflitto costituzionale) in ragione di un duplice motivo. In primo luogo la disposizione sembra presentare profili di incostituzionalità ove si tenga presente che la Costituzione riserva il procedimento legislativo al Consiglio regionale ed ha escluso ogni forma di intervento o controllo preventivo sul prodotto del procedimento medesimo. In secondo luogo la disposizione apre la porta a possibili conflitti di attribuzione tra Regioni, che intendono portare a termine iniziative legislative non condivise dal Governo, e Conferenza in quanto dovesse deliberare su codeste iniziative legislative. Per quanto la disposizione preveda che la discussione deve avvenire «senza pregiudizio per i tempi e le modalità di formazione di detti atti normativi», è indubbio che essa finisce per condizionare politicamente l'autonomia legislativa regionale (basti pensare ai riflessi sull'opinione pubblica e all'uso che di tale discussione possono fare le opposizioni consiliari).

---

<sup>4</sup> Da ultimo sent. n.31/2006.

#### 4. La nuova organizzazione della Conferenza

Il ddl, rispetto allo stato attuale del sistema delle conferenze, pare rappresentare complessivamente un tentativo di rafforzamento del Governo nei confronti del sistema delle autonomie e, più in generale, del Parlamento. Depone in tal senso la principale scelta di fondo del ddl, vale a dire il riassorbimento in un'unica conferenza -funzionante con la contemporanea presenza dei tre soggetti istituzionali del sistema conferenze: Governo, Regioni, enti locali- delle tre attuali (nonché, come si avrà modo di constatare, una serie di più puntuali ma altrettanto rilevanti opzioni contenute nel ddl).

Se è vero che al c.3, lett.e), si prevede la facoltà di articolare la Conferenza anche in due sezioni semplici per le questioni di esclusivo interesse regionale e per quelle di esclusivo interesse degli enti locali, tale previsione non autorizza a dire che continuerà ad esistere l'attuale articolazione del sistema. Questa ipotesi non è plausibile perché il ddl mira appunto a modificare l'attuale stato delle cose.

La tesi per cui la *reductio ad unum* si traduce in uno strumento di rafforzamento del Governo trova un duplice fondamento: a) il Presidente del Consiglio avrà il potere di convocare gli stati generali delle autonomie, nella speranza o nella certezza (dipenderà dalle congiunture politiche) di poter rafforzare fortemente le proprie iniziative normative; b) il *favor* per il criterio delle deliberazioni a maggioranza rispetto a quello oggi prevalente delle maggioranza qualificate o all'unanimità potrebbe favorire la tendenza del Governo a giocare il ruolo di mediatore nei casi di contrapposizione tra fronte regionale e fronte delle autonomie locali.

Ove questa interpretazione del ddl fosse plausibile, bisognerebbe riconoscere che, rispetto agli inizi degli anni Ottanta del secolo scorso, molta acqua è passata sotto i ponti e che la tesi, allora molto ragionevole, che mirava a legittimare l'istituzione della Conferenza Stato-Regioni con l'idea dell'autolimitazione del Governo, si è oggi rovesciata, per così dire, nel suo contrario: il Governo ha bisogno di uno strumento di forte legittimazione del proprio operato nei confronti del sistema delle autonomie e, indirettamente, del Parlamento.

A proposito del c.3, lett.e), che prevede la possibilità di creare due sezioni semplici della Conferenza di cui si è appena detto, va rilevata una novità di non poco momento. Si prevede infatti che «le intese sugli atti normativi del Governo, ove previste, sono raggiunte in seno alla sezione regionale, per le questioni che incidano esclusivamente su competenze legislative delle Regioni, e nella sede plenaria negli altri casi». Gli enti locali, quindi, non sono chiamati ad esprimersi su atti normativi governativi incidenti solo su competenze legislative regionali. La disposizione rappresenta una novità rispetto alla diffusa idea che gli enti locali, essendo i diretti destinatari delle leggi regionali, avrebbero titolo a esprimere pareri o comunque a concertare deliberazioni su questioni rientranti nelle potestà legislative regionali. L'art.11 l.cost. n. 3/2001, a tenore del quale la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con i rappresentanti di tutte le autonomie territoriali, esprime pareri su progetti di legge vertenti anche sulle materie rientranti nella potestà legislativa regionale concorrente, è un importante esempio di tale ricorrente posizione.

Ancora non risolta appare la questione delle modalità di designazione dei componenti la sezione degli enti locali della Conferenza. Non è necessario riprendere in questa sede le critiche che una parte della dottrina ha mosso nei riguardi dei criteri di selezione della Conferenza Stato-Città, che sostanzialmente vengono riproposti nel ddl in esame<sup>5</sup>. Per ovviare alle accuse di scarsa rappresentatività delle associazioni chiamate ad effettuare le scelte, il ddl di delega prevede che le rose di candidati siano formate sulla base di intese o votazioni in seno alle conferenze provinciali permanenti presso gli Uffici territoriali del Governo, di cui all'art.11 d.lgs. 300/1999 ovvero dai Consigli delle autonomie locali, previsti dall'art.123 Cost. Per quanto la discrezionalità lasciata al Governo sia molto ampia e l'opzione tra le due soluzioni per formare le rose implichi conseguenze diverse sull'assetto istituzionale locale, il criterio indicato potrebbe rappresentare un modo per restringere i margini di scelta delle associazioni.

Da segnalare è anche l'articolazione reticolare, per così dire, della nuova Conferenza. Sono infatti possibili: articolazione organizzative interne per materie (c.3, lett.o)); costituzione, senza maggiori oneri per il bilancio, di commissioni e gruppi di lavoro con compiti di elaborazione e supporto tecnico alla segreteria della Conferenza, senza caratteri di stabilità e di continuità e sulla base di progetti specifici (c.3, lett.r) ); raccordi, a fini istruttori, con le conferenze permanenti attive in sede periferica presso gli Uffici territoriali del Governo, di cui all'art.11 d.lgs.300/1999 (c.3, lett.t) ).

## **5. La conferma del carattere statale della Conferenza**

Alcune fondamentali indicazioni del ddl -incardinamento presso la Presidenza del Consiglio, conferimento della presidenza ad organi dello Stato, ufficio di segreteria disciplinato con dPCM- permettono di ribadire la natura statale della Conferenza. Come si è avuto modo di osservare in altra sede, la tesi delle Conferenze come espressione di un «terzo livello» ordinamentale, cioè non esclusivo né dello Stato né delle autonomie territoriali, non pare trovare pieno fondamento sulla base dei principi istituzionali ribaditi nel ddl.

Per stemperare questa impronta fortemente statale sarebbe stato opportuno prevedere criteri di rotazione nella presidenza della Conferenza e una più chiara possibilità, per le Regioni e gli enti locali, di incidere sull'ordine del giorno. È in ogni caso fortemente auspicabile che, in fase di revisione delle tipologie delle designazioni che le conferenze sono chiamate a fare, il decreto attuativo valorizzi maggiormente, per quanto attiene alle designazioni di spettanza regionale, il ruolo della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, cui tale funzione pare più coerentemente appartenere.

## **6. La formazione della volontà della Conferenza**

Il cuore della riforma sta indubbiamente nelle modalità di formazione della volontà. Sul punto il ddl, che pure mira a ristrutturare profondamente l'organizzazione del sistema, non si esprime direttamente. In particolare non vi è traccia di espressi riferimenti a richieste di *quorum* strutturali, né con riferimento alle sezioni semplici né con riferimento

---

<sup>5</sup> I ventiquattro membri della sezione degli enti locali sono: il Presidente dell'Anci, il Presidente dell'Upi, il Presidente dell'Uncem (con voto consultivo), il Sindaco di Roma ovvero, in caso di inadempimento, il Presidente della Provincia di Roma, quindici sindaci di Comuni designati dall'Anci, cinque Presidenti di Province designati dall'Upi.

alla Conferenza in sede plenaria. Criteri espressi ma non dettagliati sono invece forniti nella disciplina dei *quorum* funzionali relativi a determinate tipologie di atti.

E così, in materia di esercizio di funzioni consultive della Conferenza, il legislatore delegante, al c.3, lett.p), indica, come criterio deliberativo, l'adozione del criterio di maggioranza, una volta assodato che sussista l'adesione alla proposta di atto sia dei rappresentanti delle Regioni sia dei rappresentanti degli enti locali.

Innovativa appare essere anche la disposizione successiva, che, nella disciplina di intese e accordi, opta per il superamento dell'unanimità nei casi in cui Regioni ed enti locali «siano assenti, si astengano o non manifestino apertamente il loro dissenso in sede di Conferenza». Nella medesima disposizione si prevede poi, in maniera altrettanto innovativa rispetto al passato, che in caso di mancanza di unanimità per il raggiungimento dell'intesa, il Presidente della Conferenza –sentiti il Ministro interessato, il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e il Portavoce degli enti locali– promuove una votazione a maggioranza, in luogo della rimessione immediata dell'affare al Consiglio dei Ministri (e salva comunque tale rimessione, ove non venga raggiunta nemmeno quest'ultimo tipo di maggioranza).

Fermi dunque i casi in cui l'unanimità o la maggioranza qualificata sono comunque necessari (così dispone l'ultimo periodo del c.3, lett.q) ), si può osservare che non solo il sistema delle conferenze diventa a geometria variabile, ma tali sono anche le regole decisionali vigenti all'interno della nuova Conferenza, nel senso che il raggiungimento dei *quorum* funzionali richiesti per l'assunzione di decisioni non sono inderogabili. Naturalmente, affinché ciò accada, è necessario il consenso delle varie componenti. Questa elasticità organizzativa e procedimentale, che dovrà superare la difficile prova della realtà dei rapporti interistituzionali, appare tuttavia opportuna per il governo di un organo complesso e chiamato a decidere continuamente e su questioni spesso di grande rilievo. Per poter esprimere un giudizio più articolato, bisognerà tuttavia attendere il decreto delegato, cui spetterà il delicato compito di individuare –così consacrando la distinzione fatta propria dalla Corte costituzionale tra intese forti e intese deboli– quei casi tassativi in cui unanimità o maggioranza qualificata sono inderogabili.

Tra questi, per espressa volontà del delegante (c.3, lett.s) ), vi sono le intese all'unanimità, promosse dal Governo nell'ambito della propria iniziativa legislativa, dirette alla «enucleazione concorde dei principi fondamentali» nelle materie di cui all'articolo 117, c.3, Cost., ed alla «definizione di criteri di riparto condivisi nelle materie c.d. trasversali, anche al fine della prevenzione del contenzioso costituzionale e del corretto esercizio del potere regolamentare statale nelle materie di legislazione esclusiva». La disposizione si chiude con la previsione che tali intese possono riguardare anche, ai fini di semplificazione e uniformità, discipline regionali di dettaglio.

Non si può non segnalare la rilevanza politica di questa disposizione. Per quanto delimitata dai paletti dell'unanimità e della incidenza sulla sola iniziativa legislativa del Governo, la previsione finisce per irrobustire enormemente la posizione del Governo in Parlamento. Forte di un'intesa di questo genere, il Governo disporrà di corsie, di fatto, privilegiate. Addirittura, gli effetti di tali intese potranno incidere informalmente sulla futura attività legislativa dei singoli legislatori regionali che sarebbero tenuti ad adottare legislazioni di dettaglio conformi a tali intese.

Sono, questi, fenomeni ben noti in quegli ordinamenti federali a forte ispirazione cooperativa. Ma come non notare che una simile funzione dovrebbe essere propria di (o almeno condivisa anche da) un'assemblea legislativa con funzioni di rappresentanza delle autonomie. Se si vuole rinvenire una norma che meglio di altre esprime lo stato attuale del regionalismo italiano, ebbene questa pare essere proprio la disposizione in commento. Il sistema delle autonomie, privo di una rappresentanza parlamentare, si realizza e si consolida al di fuori del circuito democratico nazionale.

## **7. Conclusione**

Alla luce di quanto si è appena osservato, il giudizio conclusivo, sostanzialmente favorevole a un ddl che, come si è osservato in apertura, rappresenta un significativo sforzo nella giusta direzione di attuazione del Titolo V, non può andare disgiunto dall'auspicio che il legislatore proceda a tale ineludibile implementazione in maniera più organica. Si vuole dire che il rafforzamento del solo polo governativo, nell'ambito dei rapporti tra enti costitutivi la Repubblica, rappresenterebbe un *vulnus* grave al principio democratico. Appare quindi quanto mai opportuno un rafforzamento dell'iniziativa delle istituzioni governativa e parlamentare nell'attuazione di quanto dispone l'art.11 l.cost.3/2001, che prevede, come è noto, l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali.

Bifulco, R. 2006, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in «Le Regioni», 233 ss

Carpani, G. 2006, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, il Mulino, Bologna

Ruggiu, I. 2006, *Contro la camera delle regioni. Istituzione e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli