

GUIDO RIVOSECCHI*

Consigli regionali e raccordi intergovernativi¹

SOMMARIO: 1. Premessa: i consigli nel sistema dei raccordi tra principio maggioritario, forme di governo regionali e forma di Stato. 2. La marginalizzazione delle assemblee elettive nei raccordi intergovernativi, sia in senso verticale che in senso orizzontale. 3. I raccordi “verso l’alto”: il difficile recupero dei consigli regionali come organi di indirizzo e di controllo di fronte al sistema delle Conferenze. 4. *Segue*: quello che resta dell’autonomia legislativa regionale tra sistema delle Conferenze e giurisprudenza costituzionale. 5. *Segue*: la (timida) “reazione” del legislatore statale (e di quello regionale) alla marginalizzazione dei consigli. 6. I raccordi “verso il basso”: consigli regionali e consigli delle autonomie locali. 7. Qualche considerazione conclusiva: il necessario reinserimento dei consigli regionali nei circuiti rappresentativi attraverso la riforma della seconda Camera.

1. Premessa: i consigli nel sistema dei raccordi tra principio maggioritario, forme di governo regionali e forma di Stato

La conclusione prevalentemente avvalorata in esito alle analisi del primo decennio di attuazione della riforma costituzionale sulla forma di governo regionale sottolinea, sia pure con diverse sfumature, la tendenziale marginalizzazione delle assemblee elettive nei circuiti rappresentativi e decisionali².

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di giurisprudenza dell’Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

¹ Relazione al Convegno di Studi “*Nuove regole per nuovi consigli regionali*”, tenutosi a Roma presso la “Luiss Guido Carli” il 4 maggio 2009, i cui Atti sono in corso di pubblicazione, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, in “Il Filangieri”, 2009

² Si tratta di considerazioni in questi anni ampiamente condivise in dottrina: da, ad esempio, G. PITRUZZELLA, *Editoriale. Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, 2002, 297 s., secondo il quale “la crisi delle assemblee legislative regionali rischia di travolgere il nuovo assetto istituzionale introdotto con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione”; sino a, più di recente, C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, a cura di A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri, Bologna, Il Mulino, 2007, 37, il quale distingue una crisi dei consigli “*soggettivamente recente*”, in quanto “vissuta come tale da parte delle classi dirigenti regionali [...] spossessate del potere di vita e di morte dei governi e a seguito della maggiore incidenza di quelli adesso eletti nel delineare, proporre e attuare le politiche regionali”, da una crisi “*oggettivamente [...] aperta da sempre*”, con l’unica differenza che “le assemblee che

Si è molto insistito, ad esempio, nel configurare i consigli regionali come i veri sconfitti della riforma costituzionale del 1999³, specie alla luce del “poderoso trasferimento di risorse istituzionali e politiche dalle assemblee agli esecutivi”⁴.

Alcuni finiscono per imputare i principali fattori di crisi dei consigli alla “svolta” maggioritaria e alla personalizzazione della politica⁵; altri, invece, pongono una sostanziale equazione tra la marginalizzazione delle assemblee determinata dai meccanismi di elezione diretta dei vertici degli Esecutivi regionali, da un lato, e il ruolo precedentemente svolto dalle forze politiche, dall’altro, le quali finivano comunque per esautorare i consigli⁶ sulla base di una male intesa centralità assembleare che veniva fatta coincidere con la centralità del sistema dei partiti⁷.

Queste letture, però, colgono soltanto parzialmente la portata di una crisi degli organi legislativi regionali che affonda le sue radici ben più addietro nel tempo, essendo le ragioni della loro debolezza molto più complesse e articolate, e comunque non riconducibili soltanto alle torsioni maggioritarie impresse alla forma di governo⁸. Basti evocare quell’errata prospettiva che tendeva a considerare i consigli tanto più forti quanto più titolari del potere di crisi, che spesso si trasformava in potere di ricatto dei partiti, determinando l’instabilità dei governi regionali⁹.

Non vi è dubbio, tuttavia, che le revisioni costituzionali del 1999 e del 2001, nonché, per certi versi, la stessa giurisprudenza costituzionale sul Titolo V, pur nell’intento di preservare alcuni elementi di necessaria omogeneità nelle

attualmente si sentono deprivate di prerogative reali dai governi eletti dal corpo elettorale, ieri lo erano dai partiti”.

³ Così, ad esempio, G. PITRUZZELLA, *L’impatto dei “governatori regionali” nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, 2004, 1240. Riprende e sviluppa questa critica, tra gli altri, anche L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2007, 354 ss.

⁴ In proposito, cfr. C. FUSARO, *Elezione diretta del presidente e forme di governo regionali*, in *Il maggioritario regionale*, a cura di A. Chiaramonte – R. D’Alimonte, Bologna, Il Mulino, 2000, 49.

⁵ Cfr., ad esempio, A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999* (29 settembre 2003), in www.costituzionalismo.it, 5.

⁶ Cfr. C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, cit., 37.

⁷ In questo senso, le riflessioni di C. MEZZANOTTE, *Relazione generale “I rapporti fra Parlamento e altre istituzioni”*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno Annuale – Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001, 291 s.

⁸ Lo sottolinea, da ultimo, C. PINELLI, *La crisi dei consigli regionali e i circuiti fra Stato e regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo III, Napoli, Jovene, 2008, 1778 ss. Sull’ampio spettro di fattori di crisi dei consigli regionali, cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, 308 ss.

⁹ Sul punto, di recente, cfr. ancora le critiche di C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, cit., 37.

forme di governo regionali¹⁰, abbiano però finito per contribuire all'ulteriore indebolimento delle assemblee regionali, o, quanto meno, ad eliminare qualsiasi ruolo di interdizione politica dei consigli nella forma di governo regionale¹¹. Da questo punto di vista, la Corte costituzionale – dalla sent. n. 2/2004 alla sent. n. 12/2006 – ha tentato di custodire gli elementi di democrazia maggioritaria insiti nella riforma costituzionale del 1999¹², ma in qualche modo a scapito del ruolo dei consigli¹³, i quali, anche nella seconda

¹⁰ Sotto questo profilo, si veda l'approfondita analisi di M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, cit., 48 ss.

¹¹ Sul punto, cfr., ad esempio, A. SPATARO, *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in *Politica del diritto*, 2001, 289 ss.; P. CARETTI, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI – E. ROSSI – R. TARCHI, *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana. Atti del seminario di Pisa del 14 giugno 2001*, a cura di E. Libone, Torino, Giappichelli, 2002, 111 e 115; M. VOLPI, *Considerazioni sulle previsioni dello Statuto calabrese in materia di forma di governo e di sistema elettorale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2003, 735 ss.

¹² In questa prospettiva si può collocare il tentativo della Corte di preservare l'"accezione sostanziale di elezione 'diretta'" (cfr. A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004, 381 ss.), a partire dalla sent. n. 2/2004. Il rafforzamento degli Esecutivi (assieme alle conseguenti torsioni in senso maggioritario che richiedono bilanciamenti e correttivi) sembra cioè possa rientrare tra gli elementi del Titolo V che la giurisprudenza costituzionale, nel sindacato sugli statuti regionali, ha coerentemente riaffermato, nel tentativo di "tenere fermo l'ormeggio al 'nuovo' testo costituzionale, respingendo così ogni tentativo di slegare da esso l'interpretazione, per avventurarsi verso mete confuse, prive di legittimazione testuale, proiettate verso una rilettura creativa che avrebbe massacrato la capacità delle nuove regole costituzionali di disciplinare i rapporti tra i diversi enti di governo": così, R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2004, 914. In senso difforme, in riferimento all'"armonia" e allo "spirito" della Costituzione rispetto agli statuti regionali, cfr. M. OLIVETTI, *Lo "spirito della Costituzione": un concetto giuridicamente inutile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 42 ss.; ID., *Requiem per l'autonomia statutaria regionale* (5 febbraio 2004), in www.forumcostituzionale.it. Del resto, la stessa dottrina che più duramente ha criticato i vincoli costituzionali di "impianto maggioritario" alle forme di governo regionali (cfr., ad esempio, L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di Stato*, in *Le Regioni*, 2004, 920 ss.) sembra confermare che Costituzione e giurisprudenza costituzionale riconoscono una sorta di "nucleo duro" di elementi di democrazia maggioritaria desumibili dal principio dell'elezione diretta.

¹³ Sul punto, cfr. A. RUGGERI, *Il cappio alla gola dei Consigli regionali: a margine di C. cost. 12/2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria*, in ID. (a cura di), *Itinerari di ricerca sul sistema delle fonti*, X, Torino, Giappichelli, 2007, 67 ss.; nonché E. GIANFRANCESCO, *Alcune riflessioni in tema di potestà statutaria e potestà legislativa regionale*, in *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, a cura di P. Cavaleri, Torino, Giappichelli, 2008, 258 ss., il quale opportunamente distingue tra limiti "di sistema" alla forma di governo regionale e limiti "aggiunti al sistema", ravvisando, quantomeno nella sent. n. 12 del 2006, un mancato contemperamento del principio maggioritario con il principio di autodeterminazione della regione, con una conseguente compressione non soltanto del ruolo dei consigli, ma anche degli stessi membri della giunta.

stagione statutaria, si confermano in posizione sostanzialmente residuale nelle forme di governo regionali¹⁴.

D'altro canto, è soltanto parzialmente riuscito un ripensamento delle assemblee regionali sul piano dell'adeguamento al principio maggioritario. Si è delineata infatti da tempo la necessità di ridefinire organizzazione e funzioni delle assemblee in relazione al rafforzamento dei poteri dei presidenti e delle giunte regionali, posto in essere, per le regioni a statuto ordinario, dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, sull'elezione diretta del Presidente della giunta regionale e l'autonomia statutaria, e, per le regioni a statuto speciale, dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2¹⁵. Pur nella (possibile, ma poco praticata) varietà delle soluzioni adottabili dai legislatori regionali nell'ambito della competenza loro riservata *ex art.* 122, primo comma, Cost., non vi è dubbio che dalla riforma costituzionale del Titolo V e dalla stessa fase statutaria discenda un sostanziale rafforzamento degli Esecutivi regionali, che, in prima battuta, deriva da leggi elettorali di investitura diretta – già prevista, nella c.d. fase transitoria verso i nuovi statuti, dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1/1999, e successivamente confermata dalle leggi elettorali regionali entrate in vigore – e che pare in qualche modo “radicato” negli stessi poteri che la Costituzione attribuisce al Presidente della giunta regionale. Di conseguenza, anche a prescindere dalle soluzioni adottate in merito al sistema elettorale dal legislatore regionale – peraltro non particolarmente originali e fortemente modellate sull'impianto della legge 23 febbraio 1995, n. 43¹⁶, in stretta connessione al modello di forma di governo c.d. transitorio¹⁷ –

¹⁴ Cfr. A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in *I principi negli statuti regionali*, a cura di E. Catelani – E. Cheli, Bologna, Il Mulino, 2008, 117 ss. Sull'eccessiva rigidità nei rapporti tra Presidente della giunta e consiglio regionale, v. già M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del diritto*, 2000, 215 ss.; nonché, ampiamente, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, cit., 313 ss. Sugli spazi residuali dei consigli nella determinazione dell'indirizzo al di fuori del circuito fiduciario con le giunte, v. anche gli spunti contenuti nella relazione di G. DI COSIMO, *L'indirizzo politico tra Esecutivo e Legislativo regionale*, in questo volume.

¹⁵ Per un parallelismo tra i due processi riformatori, cfr. T. GROPPI, *La modifica degli statuti delle regioni speciali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2001, 437 ss.

¹⁶ Sul punto, cfr. M.C. PACINI, *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, cit., 75 ss. Sulla necessità di mantenere comunque un “nucleo omogeneo” per i sistemi elettorali regionali, cfr. A. CARIOLA, *Riflessioni sul percorso statutario delle regioni*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 14, Seminario 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, 75.

¹⁷ Riprendendo la classificazione tripartita delle forme di governo regionali enucleata per primo da M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, cit., 246 ss., il quale ha distinto: un modello di forma di governo regionale “transitorio” – contenuto nell'art. 5 della legge costituzionale n. 1/1999 – destinato ad essere in vigore sino alla conclusione della fase statutaria; un modello “costituzionale”, previsto dalla Costituzione come ordinario o fisiologico, a cui la stessa Costituzione prevede possano essere apportate

sembrano tutt'altro che risolti gli articolati e complessi profili di adeguamento dell'organizzazione regionale al principio maggioritario¹⁸, soprattutto dal punto di vista della ridefinizione del ruolo dei consigli¹⁹.

deroghe; possibili modelli “in deroga” a quello delineato dalla Costituzione delineati dagli statuti, sia pure all'interno dei “paletti” posti dalla Carta.

¹⁸ Si assume qui l'introduzione nell'ordinamento di elementi che connotano il principio maggioritario direttamente in seguito al rafforzamento degli Esecutivi, anche a prescindere dall'adozione di una legge elettorale in senso tecnico maggioritaria, accogliendo, quindi, il principio nella sua accezione “funzionale” – relativa alla partecipazione ai processi decisionali – e non già come principio di rappresentanza: la distinzione si deve a E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico* (1927), Milano, Adelphi, 1976, *passim*, spec. 94 ss., nella cui scia differenziano i due profili anche G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 171 ss.; A. BARBERA – C. FUSARO, voce *Maggioranza, principio di – Diritto*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, V, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1996, 399 ss.; V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, a cura di S. Labriola, Roma-Bari, Laterza, 2006, ora in ID., *Partiti maggioranza opposizione*, Napoli, Jovene, 2007, 51 ss., il quale distingue la “regola di maggioranza”, intesa come “espediente tecnico per favorire una decisione”, dal “principio maggioritario”, inteso come strumento per garantire la formazione di una maggioranza di governo dotata degli strumenti giuridici necessari alla svolgimento dell'indirizzo politico. L'accezione “funzionale” del principio postulerebbe un problematico adeguamento dell'ordinamento: accoglie, ad esempio, il significato “funzionale” del principio maggioritario, A. MANZELLA, *I regolamenti parlamentari del 1971: quale riforma?*, in *Città e Regione*, 1980, IV, 36 ss.; nonché ID., *Il parlamento*, II Ed., Bologna, Il Mulino, 1991, *passim*, spec. 135 ss., quanto alla necessità di riformare organizzazione e meccanica di funzionamento delle assemblee elettive in un più stretto rapporto con gli Esecutivi (che prescinde dalla legge elettorale), tra l'altro, offrendo una lettura – specie nel primo scritto richiamato – “in controtendenza” rispetto alla riforma dei regolamenti parlamentari del 1971, considerati dai più troppo sbrigativamente una sorta di anticipazione dell'imminente “stagione consociativa” (cfr., ad esempio, A. BALDASSARRE, *Le Assemblee elettive verso la democrazia decidente*, in *Le Assemblee elettive nell'evoluzione della democrazia italiana (1978-1998)*, Giornate in memoria di Aldo Moro (Roma, 8-9 maggio 1998), Roma, 1998, 99 ss.): per un approfondimento, v. anche G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *Giornale di Storia costituzionale, I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, n. 15/I semestre 2008, 143 ss. Quanto ai riflessi del principio maggioritario, al di là dell'adozione di una legge elettorale in senso stretto maggioritaria, sui rapporti tra Governo e Parlamento, si veda anche S. LABRIOLA, *Il principio maggioritario e la Costituzione repubblicana: rilettura in termini di attualità*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995, 51 ss., secondo il quale “il principio maggioritario non è solo una tecnica per l'attribuzione dei seggi, ma, nei contenuti che espressamente gli sono attribuiti, si configura come fattore di regolazione del rapporto tra governo e parlamento” (ivi, 57). Conviene circa la considerazione che “il parlamentarismo maggioritario può funzionare sia con una legge elettorale proporzionale, sia con una legge maggioritaria” anche B. CARAVITA, *Perché il Senato delle regioni?*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, 637.

¹⁹ Cfr., ad esempio, A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI, *Bilancio di una stagione di riforme, in Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, cit., 256 s.

Si intende cioè sostenere la tesi che – anche laddove non espressamente accolto dagli statuti e dalle leggi elettorali regionali – un embrionale principio maggioritario parrebbe desumibile dai tratti salienti delle revisioni costituzionali del 1999-2001. In altre parole, il rafforzamento degli Esecutivi porterebbe in sé l'introduzione di elementi in senso lato di “democrazia maggioritaria” che vengono preservati anche dalla giurisprudenza costituzionale tra i confini sostanzialmente invalicabili dal legislatore statutario²⁰.

In questo quadro di riferimento, pare quindi ragionevole riconoscere che è soltanto parzialmente riuscito l'adeguamento al principio maggioritario che è stato faticosamente e contraddittoriamente perseguito nella seconda stagione statutaria e nelle riforme dei regolamenti interni dei consigli regionali²¹.

Ci si riferisce, in primo luogo, al superamento di una male intesa centralità della funzione legislativa regionale e al conseguentemente auspicabile potenziamento dei poteri di indirizzo e di controllo²². Un processo, quest'ultimo, che, specie alla luce delle trasformazioni delle assemblee elettive e della forma di governo²³, i consigli regionali – per lo meno in taluni casi e grazie anche a forme di coordinamento sviluppatesi sotto forma di “progetti pilota”²⁴ – hanno interpretato con forte spirito di innovazione istituzionale, anticipando decisamente i Parlamenti nazionali²⁵ nel

²⁰ Cfr., ancora, gli spunti desumibili in A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI, *Bilancio di una stagione di riforme*, cit., 255 ss.

²¹ Cfr. G. SIRIANNI, *I regolamenti delle assemblee regionali*, in *Diritto e società*, 2007, 213 ss.

²² Cfr. R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2001, 85 ss.

²³ Cfr. N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2002, 959 ss.

²⁴ Si pensi al progetto “CAPIRe”, promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, mediante il quale alcuni consigli regionali stanno sviluppando una vera e propria valutazione delle politiche pubbliche, nella prospettiva di un'ulteriore valorizzazione del controllo delle assemblee elettive che non miri soltanto all'impatto ordinamentale, ma anche all'effettivo rispetto delle c.d. clausole valutative poste dalla legislazione, il quale dovrebbe consentire lo sviluppo di un percorso maggiormente rispondente alla misurazione del grado effettivo di rendimento delle politiche pubbliche. Per un significativo panorama delle prime esperienze maturate nei consigli regionali e per riferimenti alla prospettiva comparatistica, si rinvia al sito www.capiore.org. Sul punto, v. anche G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis, Napoli, Jovene, 2008, 227 s.

²⁵ Si pensi alla legge costituzionale francese n. 2008-724 del 23 luglio 2008, di modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica, che, tra l'altro, dispone la revisione dell'art. 24 della Costituzione, prevedendo che il Parlamento, oltre ad esercitare le funzioni

ridefinire la funzione di controllo anche sotto forma di valutazione delle politiche pubbliche²⁶, specie attraverso l’inserimento di clausole valutative negli stessi testi di legge²⁷.

Di rendimento meno significativo appare invece l’esperienza dei consigli concernente un secondo versante di adeguamento al principio maggioritario, su cui le assemblee regionali si sono mostrate decisamente più carenti, a partire dai tentativi di istituzionalizzazione dell’opposizione consiliare, solo abbozzati dagli statuti e per lo più rinviati – nel loro concreto (e spesso inattuato) svolgimento – ai regolamenti interni dei consigli, con un rapporto tra fonti molto simile a quello che intercorre tra norme costituzionali e regolamenti parlamentari²⁸.

Da un lato, infatti, gli statuti perseguono la riorganizzazione dei consigli regionali secondo le linee di una democrazia maggioritaria, muovendosi sulla falsariga del rafforzamento dei poteri del Presidente e della giunta in rapporto alle assemblee e del contestuale potenziamento delle funzioni di indirizzo, ispettive e di controllo dei consigli stessi. Dall’altro, però, la ridefinizione degli ambiti di competenza delle commissioni, la riforma dei gruppi consiliari, i processi decisionali, i *quorum* deliberativi sembrano ancora risentire pesantemente dei modelli di democrazia consensuale, che mal si attagliano all’architettura portante del Titolo V della Carta costituzionale.

Così, come è accaduto per il Parlamento nazionale, anche per i consigli regionali si sono infatti registrate notevoli difficoltà in merito all’introduzione di una meccanica effettivamente bipolare nell’organizzazione e nel funzionamento delle assemblee, anche sotto il profilo della garanzia della giustiziabilità delle prerogative delle opposizioni²⁹.

legislative e di controllo sul Governo, valuti le politiche pubbliche. Per un primo commento, cfr. N. LUPO, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, Intervento al Seminario Astrid “La riforma della Costituzione francese”, 19 novembre 2008, in www.astrid-online.it.

²⁶ Cfr. L. VANDELLI, *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2002, 921.

²⁷ Cfr. A. MARTINI e M. SISTI, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2001, n. 6/2002, 942 ss.; C. PINELLI, *La crisi dei consigli regionali e i circuiti fra Stato e regioni*, cit., 1783 s. Sotto questo profilo, v. ora anche gli spunti contenuti nella relazione di F. ROSA, *I procedimenti di controllo*, in questo volume.

²⁸ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, Giappichelli, 2006, 166 s.

²⁹ Cfr. ancora G. RIVOSECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali*, cit., 151 ss.; nonché, per un espresso parallelismo tra assemblee elettive statali e regionali, G. RIVOSECCHI, *Quali rimedi all’inattuazione del “Premier question time”? A proposito di statuto*

La debolezza dei consigli regionali risulta ulteriormente confermata dai meccanismi di partecipazione regionale al sistema dei raccordi intergovernativi. Da questo punto di vista, il tema affrontato nel presente scritto assume particolare rilevanza, specie se si assume, come sembra riconosciuto nella letteratura più recente, che le tradizionali categorie su cui poggiava la distinzione “qualitativa” tra federalismo e regionalismo non solo vengono da tempo superate nella prospettiva di una differenziazione prevalentemente “quantitativa”³⁰, ma risultano oggi sempre maggiormente reinterpretabili alla luce della rilevante distinzione tra forme di Stato duali di carattere competitivo, da un lato, e forme di Stato incentrate su meccanismi collaborativi, dall’altro³¹.

D’altro canto, il rinnovato quadro costituzionale sulle autonomie territoriali, delineato dal Titolo V, già di per sé imporrebbe un ripensamento del sistema dei raccordi. Pur in assenza di specifiche disposizioni costituzionali³², quest’ultimo dovrebbe infatti riflettere il principio della pari dignità istituzionale tra i diversi livelli di governo di cui all’art. 114 Cost.³³, sostituendo, anche su questo piano, una dimensione prevalentemente collaborativo-paritaria a quella, in taluni casi tutt’ora perdurante, verticale-gerarchica³⁴.

dell’opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 832 ss.

³⁰ Cfr., ad esempio, U. DE SIERVO, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo “forte”*, in *Le regioni*, 1995, 27 ss.; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2007, 4 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, in *Città, province, regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, a cura di V. Antonelli, Roma, Donzelli, 2009, 3.

³¹ In questo senso, L. VANDELLI, *I luoghi e gli strumenti di raccordo interistituzionale*, in *Il “gioco” della cooperazione. Autonomie e raccordi nell’evoluzione del sistema italiano*, a cura di O. Gaspari – A. Piraino, Roma, Donzelli, 2007, 67.

³² La Costituzione non detta infatti alcuna disposizione sui sistemi di raccordo, fatta eccezione per un indiretto riferimento ai raccordi orizzontali ai sensi dell’art. 117, ottavo comma, Cost., che dispone “La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni” (cors. ns.). Interpreta, ad esempio, in questo senso la disposizione, F. COVINO, *Art. 117, 8° comma*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. III, Torino, Utet, 2006, 2319 s.

³³ In questo senso, sin dai primi commenti al Titolo V, cfr., ad esempio, M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi – M. Olivetti, Torino, Giappichelli, 2001, 40 ss.

³⁴ In questo senso, cfr. G. MELONI, *I raccordi fra centro e periferia in Italia*, in *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto. Atti del I Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, a cura di G.C. De Martin – Z. Witkowski – P. Gambale, Padova, Cedam, 2007, 65.

Il sistema dei raccordi si riflette quindi direttamente sui caratteri fondanti della forma di Stato e sui profili collaborativi e cooperativi del pluralismo istituzionale insito nella Carta costituzionale, anzitutto perché il Titolo V non consente più di collocare il tema entro moduli prevalentemente gerarchici in favore dello Stato, ma vincola piuttosto il legislatore a ricercare formule paritarie o, comunque, ispirate al principio della leale collaborazione³⁵.

Da questo punto di vista, non appare neutra la scelta di incentrare gli istituti e i procedimenti della cooperazione sugli organi Esecutivi o sugli organi Legislativi dei diversi livelli di governo. Una riflessione sul reinserimento dei consigli regionali nei circuiti rappresentativi e nei processi decisionali che si esprimono nei raccordi intergovernativi assume, quindi, ulteriore rilevanza ai fini della verifica della tenuta delle garanzie di carattere cooperativo nel sistema policentrico delineato dal Titolo V.

2. La marginalizzazione delle assemblee elettive nei raccordi intergovernativi, sia in senso verticale che in senso orizzontale

Alla luce di queste premesse, è quindi agevole constatare come proprio sul versante dei raccordi intergovernativi si riscontrino le maggiori carenze nella Repubblica delle autonomie delineata dal Titolo V³⁶, sotto il duplice profilo della forma di Stato, da un lato, e della forma di governo regionale, dall'altro.

Dal primo punto di vista, ad avviso di chi scrive non sono ancora stati presi sufficientemente in considerazione i possibili riflessi dell'articolazione degli strumenti e delle sedi della cooperazione sui caratteri fondanti della forma di Stato repubblicana. Se si assume infatti come angolo di visuale l'accennata incidenza del sistema dei raccordi sui caratteri cooperativi e solidaristici della Carta costituzionale, il tema non sembra più confinabile ai tecnicismi della procedura, nella ricerca delle forme migliori della leale collaborazione comunque indispensabili a garantire il buon rendimento del Titolo V, ma sembra piuttosto intrecciarsi direttamente con i soggetti e le

³⁵ Infatti, anche coloro i quali dubitano che l'art. 114 Cost. affermi un principio di effettiva equiordinazione tra i diversi livelli di governo, specie alla luce dei diversi processi di formazione che caratterizzano gli enti infrastatali ed interpretano piuttosto la disposizione costituzionale in base alla distinzione tra Stato-ordinamento (coincidente con la Repubblica nelle sue varie componenti) e Stato-apparato, riconoscono comunque che l'art. 114 Cost., in combinato disposto con l'art. 5 Cost., vada interpretato nel senso del rafforzamento dei profili collaborativi alla base della forma di Stato delineata dalla Costituzione: cfr. S. BARTOLE – R. BIN – G. FALCON – R. TOSI, *Diritto regionale*, II Ed., Bologna, Il Mulino, 2005, 25 ss. e 221 ss.

³⁶ In questo senso, cfr., ad esempio, R. BIN, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2007, 689 ss.

forme del pluralismo istituzionale che dovrebbero garantire il principio cooperativo.

Sotto questo profilo, come si diceva, appare non secondaria l'opzione tra formule cooperative incentrate sugli organi dei poteri Esecutivi, da un lato, e modelli che consentirebbero un reinserimento delle assemblee elettive nel sistema dei raccordi tra i diversi livelli di governo, dall'altro.

In altre parole, la scelta e la costruzione di strumenti e sedi della cooperazione appaiono non neutre rispetto alla forma di Stato, dovendosi piuttosto collocare in linea con il "dover essere costituzionale", in un assetto che risulti il più possibile coerente con i principi fondamentali della Carta.

Dal secondo punto di vista, poi, le questioni inerenti alla forma di Stato si intrecciano con quelle relative alla forma di governo regionale. Sotto questo profilo, è bene chiarire sin dall'inizio che un'ulteriore marginalizzazione delle assemblee regionali rischierebbe di rendere ancora più fragile il sistema dei raccordi che si regge tutt'ora sul sistema delle Conferenze e sulle prassi che ne hanno consentito un'interpretazione evolutiva³⁷.

In questa prospettiva, la debolezza dei consigli sembra essere ulteriormente confermata anche dai meccanismi di partecipazione regionale al sistema dei raccordi intergovernativi sia verso l'alto, nei confronti dello Stato e dell'Unione europea, sostanzialmente assorbiti dal sistema delle Conferenze, sia verso il basso nei confronti degli enti locali, soprattutto nell'esperienza – quanto meno in quella sinora realizzatasi – dei consigli delle autonomie locali, che – come vedremo – non sono sempre collocabili in una prospettiva di effettiva autonomia, privilegiando, di volta in volta, gli statuti (e, soprattutto, la legislazione regionale di attuazione) il loro rapporto ora con i consigli, ora con le giunte, e – come si tenterà di dimostrare – ricercando a volte, in maniera contraddittoria, sedi di raccordo alternative ai consigli delle autonomie locali stessi, nel più o meno palese tentativo di privilegiare il rapporto con gli Esecutivi regionali³⁸.

A questa scarsa incidenza delle assemblee sul piano dei raccordi in senso verticale corrisponde, poi, un'ulteriore debolezza dei consigli nella – sia pur ancora limitata – esperienza relativa ai raccordi in senso orizzontale, pure caratterizzati da profonde carenze, specie se comparate con l'esperienza degli Stati composti³⁹, laddove la cooperazione nasce effettivamente in maniera spontanea "dal basso" secondo procedure informali – e, in questo, l'esperienza delle Conferenze italiane non sembrerebbe discostarsi molto dal

³⁷ Sulla valorizzazione di queste prassi, cfr. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, 195 ss.; R. BIN, *Le prassi della cooperazione*, cit., 689 ss.

³⁸ V. *infra*, paragrafo 6.

³⁹ In questa prospettiva, v. ampiamente R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1995, 225 ss.

panorama comparatistico – ma attraverso formule cooperative orizzontali, che servono, anzitutto, a mettere in rapporto gli Stati membri e, solo poi, divengono strumento anche dei rapporti verticali⁴⁰, o, quanto meno, il cui sviluppo procede di pari passo con gli organismi di raccordo in senso verticale.

E' stato efficacemente argomentato come, in Italia, la storia delle relazioni intergovernative si sia sviluppata in una prospettiva differente, in quanto "l'asse del conflitto non passa tra le regioni, ma soprattutto tra esse e le amministrazioni statali"⁴¹ e quindi, in qualche modo, i raccordi in senso orizzontale – intervenuti successivamente rispetto a quanto accade normalmente negli Stati composti – siano stati interpretati come la premessa per il potenziamento (e, più di recente, il buon rendimento) dei raccordi verticali⁴².

In altre parole, il riposizionamento degli interessi regionali nella Conferenza delle regioni e nella Conferenza dei Presidenti dei consigli regionali è intervenuto principalmente in funzione di coordinamento e di rafforzamento del "fronte regionale" in seno alla Conferenza Stato-regioni e alla Conferenza unificata⁴³.

Questo costituisce probabilmente un limite allo sviluppo di strumenti e sedi della cooperazione idoneo a garantire effettive risposte alle esigenze di raccordo di un sistema policentrico che, pur di non divenire "esplosivo"⁴⁴, ha potuto trovare faticosamente ricomposizione soltanto attraverso la giurisprudenza costituzionale, ma al prezzo di una eccessiva compressione delle potenzialità offerte dagli artt. 118, primo comma, e 119 Cost. La rottura del parallelismo tra legislazione e amministrazione – con il conseguente corollario che tutta l'amministrazione risulta, per lo meno sulla carta, differenziata e differenziabile⁴⁵ – e la stessa attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali – come oggi ben si vede nella faticosa ricerca

⁴⁰ Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., 260 ss.; ID., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, 239 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, 711.

⁴¹ R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2006, 935 s., con disfavore nei confronti del potenziamento degli organi di raccordo in senso orizzontale.

⁴² Cfr. L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni*, cit., 709 s.

⁴³ Cfr. L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni*, cit., 710.

⁴⁴ Riprendendo l'espressione di F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, 1153 ss.

⁴⁵ Sul punto, cfr., ad esempio, M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Roma, Luiss Edizioni, 2002, 55 ss.

di sedi di concertazione e coordinamento nel processo di attuazione della riforma sul c.d. federalismo fiscale – trovano infatti un indefettibile presupposto nell’istituzionalizzazione di procedure e sedi di raccordo in grado di garantire quella leale cooperazione tra livelli di governo di cui si nutre ogni sistema composito o multilivello.

Da questo punto di vista, non soltanto il sistema dei raccordi appare tanto più indispensabile al fine di garantire il buon rendimento delle riforme quanto più sottostimato dal legislatore costituzionale del 2001, ma il principio autonomistico e l’assetto policentrico del Titolo V postulerebbero l’introduzione di meccanismi in grado di contenere il sostanziale monopolio statale-governativo negli strumenti della cooperazione⁴⁶. A tale risultato, si potrebbe giungere attraverso una riforma delle Conferenze in grado di rompere l’effettivo rapporto di subordinazione con il Governo nazionale⁴⁷, ovvero attraverso un potenziamento degli organi di raccordo orizzontali, in grado di arginare la supremazia dello Stato nelle sedi istituzionali di raccordo verticale⁴⁸. In effetti, le vicende della Conferenza Stato-regioni (ma, più in generale, l’intero sistema delle Conferenze) mostrano a chiare lettere come, sin dalle origini, la disciplina degli organi di raccordo verticale sia stata costantemente assoggettata al monopolio statale⁴⁹ e abbia poi trovato un ulteriore sviluppo finalizzato a garantirne l’attrazione nell’orbita della Presidenza del Consiglio dei ministri, sia nell’istituzione che nel funzionamento⁵⁰.

Dal punto di vista delle regioni, il superamento del monopolio statale nella disciplina e nel concreto funzionamento degli organi di cooperazione assume ancora maggiore rilevanza. La regione sembra effettivamente costituire l’unico soggetto di effettivo contropotere rispetto allo Stato in

⁴⁶ In questa prospettiva, mi pare sostanzialmente si ponga anche S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Città, province, regioni, Stato*, cit., 18, il quale rileva che soltanto apparentemente l’assetto delle Conferenze delineerebbe un “sistema a tre punte”, trattandosi, in realtà, di “un sistema incentrato sul Governo, che ha utilizzato il peso delle Regioni e delle autonomie territoriali espresso dalla Conferenza nei confronti del Parlamento per condizionarne l’attività legislativa”.

⁴⁷ Cfr. R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 932 ss.

⁴⁸ Cfr. L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni*, cit., 708 s.

⁴⁹ Cfr. R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali*, cit., 260 ss.

⁵⁰ Sul punto, cfr. R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 917 ss. Di non secondaria importanza, in riferimento alle prassi della cooperazione verticale, le stesse vicende della Segreteria della Conferenza Stato-regioni confermano quest’impressione: su questo aspetto, per un quadro esaustivo, cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2006, 47 ss.

un'ottica di bilanciamento⁵¹, come la stessa prassi in sede di Conferenza Stato-regioni sembra indicare⁵².

Sotto questo profilo, si dovrebbe forse guardare con maggiore attenzione al potenziamento dei raccordi orizzontali secondo la prospettiva avvalorata dal diritto comparato, caratterizzata da uno sviluppo delle Conferenze parallelo (e indipendente) dalle caratteristiche della seconda Camera⁵³. La stessa informalità e lo sviluppo di formule “spontanee” di cooperazione negli Stati composti sembrerebbe indicare che l'implementazione degli strumenti cooperativi di carattere orizzontale rappresenti uno degli strumenti principali per risolvere problemi che ciascuna entità, da sola, avrebbe difficoltà ad affrontare⁵⁴.

Anche alla luce di questi spunti comparatistici, occorrerebbe poi oggi chiedersi, tra l'altro, quanto gli schemi esclusivamente incentrati sulla cooperazione verticale possano essere effettivamente mantenuti e non necessitino, invece, di integrazioni sul piano dei raccordi orizzontali. Si pensi, ad esempio, al processo riformatore messo in moto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”, che configura, all'art. 2, comma 3, l'intesa in sede di Conferenza unificata come il vero baricentro dei limiti ulteriori alla delegazione legislativa⁵⁵. Nella prospettiva della riforma, si potrebbe infatti dubitare che, nella fase di attuazione del federalismo fiscale, il fronte delle regioni rimanga compatto in Conferenza, come lo è stato nell'*iter* di predisposizione del disegno di legge, per i meccanismi redistributivi che inevitabilmente comporteranno vantaggi per alcune regioni a scapito di altre⁵⁶.

⁵¹ Questa sembra la prospettiva desumibile dagli spunti decisivi di M. LUCIANI, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in *Quale, dei tanti federalismi?*, a cura di A. Pace, Padova, Cedam, 1997, 228 s., in riferimento alla “naturale” politicità della funzione legislativa regionale che “può esprimersi in un indirizzo politico alternativo a quello dello Stato”.

⁵² Cfr. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., 195 ss., spec. 210 ss.

⁵³ Sul punto, cfr. R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali*, cit., 234 ss.

⁵⁴ Così, R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali*, cit., 241.

⁵⁵ Sul punto, cfr. G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in *Astrid-Rassegna*, n. 94/2009, in <http://www.astrid-online.it/rassegna/12-06-2009/index.htm>, 3 s.

⁵⁶ Altra è poi la difficoltà di prevedere l'effettivo impatto della riforma sotto il profilo redistributivo, che dovrebbe comunque smentire la vulgata secondo la quale l'attuale distribuzione delle spese e delle imposte determinerebbe un iniquo drenaggio di risorse dal Nord al Mezzogiorno: cfr. G. PISAURO, *Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale*, in *Italianieuropei*, n. 1/2009, 73 ss.

In ogni caso, sia nei raccordi in senso verticale che in quelli in senso orizzontale – per quanto questi ultimi risultino ancora fermi ad uno stadio embrionale – emerge la scarsa incisività del ruolo dei consigli regionali.

3. I raccordi “verso l’alto”: il difficile recupero dei consigli regionali come organi di indirizzo e di controllo di fronte al sistema delle Conferenze

Contrariamente ad altre esperienze degli Stati composti, laddove il sistema delle Conferenze si è progressivamente configurato per rispondere ad esigenze di coordinamento orizzontale al fine di rafforzare il “fronte” delle autonomie territoriali, facendo leva anche sugli organi legislativi, e riposizionarlo davanti all’amministrazione centrale, nel caso italiano esso si è invece collocato e sviluppato direttamente sul piano degli Esecutivi, determinando l’indebolimento delle assemblee legislative statali e regionali, soprattutto nel rapporto tra Governo e Parlamento nei procedimenti di delegazione legislativa⁵⁷.

Da un lato, è infatti indubitabile che l’implementazione del sistema delle Conferenze – soprattutto per quanto riguarda la Stato-regioni e l’Unificata⁵⁸ – è stato da tempo interpretata, specie dalle regioni, come sede di raccordo tra enti, prescindendo, in qualche modo, dai profili soggettivi di composizione di tali organi⁵⁹. Per quanto con tutti i noti limiti⁶⁰, il sistema delle Conferenze ha consentito un’evoluzione degli organi di raccordo intergovernativi che vede sempre più i membri degli Esecutivi regionali agire in rappresentanza dell’ente e sulla base di una logica territoriale piuttosto che di appartenenza politica⁶¹. Dall’altro, però, queste prassi hanno finito per consolidare una prospettiva che tende all’ulteriore marginalizzazione delle assemblee.

⁵⁷ Cfr. P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 551. Sia pure sul versante opposto, adesivo al sistema delle Conferenze, anche F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2002, 89, riconosce che la funzione strategica assunta dal sistema delle Conferenze potrebbe andare a detrimento del ruolo del Parlamento.

⁵⁸ Per i dati quantitativi, cfr. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., 198. Prassi agevolate anche dalle procedure di decisione della Conferenza unificata avallate dalla Corte costituzionale: cfr. G. DI COSIMO, *Procedure di decisione della Conferenza unificata fra previsione legislativa e prassi difforme*, in *Le regioni*, 2003, 633 ss. In ogni caso la prassi indica, tra l’altro, che le decisioni assunte a maggioranza, in esito a spaccature in sede di Conferenza, non sono state vissute come indice di depotenziamento o di illegittimità delle intese (cfr. ancora I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., 209).

⁵⁹ Come intuito da F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 492.

⁶⁰ Sui limiti del sistema delle Conferenze, cfr. P. CARETTI, *Gli “accordi” tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del sistema delle conferenze?*, in *Le Regioni*, 2002, 1171 ss.

⁶¹ Cfr. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., 210 ss.

Tutto ciò ha fatto sì che le Conferenze siano state originariamente guardate con scetticismo, se non con sospetto, lamentando, quantomeno, l'elusione delle assemblee elettive, soprattutto nei raccordi tra i diversi livelli di governo⁶².

Successivamente, si è invece assistito all'esaltazione del sistema, che avrebbe consentito la risoluzione dei problemi di coordinamento, laddove la riforma del Titolo V rivelava le maggiori lacune⁶³.

Non che il legislatore statale e quello regionale non avvertissero, però, la necessità di un riposizionamento del ruolo dei consigli.

Nella seconda stagione statutaria si è tentato, tra l'altro, un recupero del ruolo delle assemblee regionali e un loro reinserimento nei circuiti decisionali delle Conferenze, soprattutto attraverso l'introduzione di obblighi di informazione delle giunte ai consigli sull'attività svolta dagli organi di raccordo, nel tentativo di rafforzare l'apporto informativo che costituisce la premessa per la valorizzazione dei poteri di controllo e di indirizzo nei confronti delle giunte⁶⁴, e, conseguentemente, degli organi di raccordo verticali, nonché, in casi più limitati, orizzontali⁶⁵.

Dietro questi meccanismi c'è l'idea che le assemblee possano recuperare un ruolo maggiormente incisivo, incrementando i poteri di indirizzo e di

⁶² Cfr., ad esempio, P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali*, cit., 1172, che lamenta il rischio di "sovrapporre la disciplina del rapporto tra Governo e autonomie regionali e locali alle prerogative del Parlamento nazionale". Sul punto, sia consentito un rinvio anche a G. RIVOSECCHI, *Le relazioni intergovernative finanziarie tra riforme a Costituzione invariata e revisione del Titolo V*, in *Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E. Rozo Acuña, Torino, Giappichelli, 2003, 238 ss. e 254 s.

⁶³ Cfr., in maniera esemplificativa, G. MELONI, *I raccordi fra centro e periferia in Italia*, cit., 65.

⁶⁴ Sulla necessità di colmare l'"asimmetria informativa" tra Esecutivo e Legislativo come preconditione per il rafforzamento dei poteri di controllo e di indirizzo delle assemblee, cfr. già G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968, 24; T. MARTINES, T. MARTINES, *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, Giuffrè, 1979, 540; A. PACE, *Art. 82*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *La formazione delle leggi, tomo II, Art. 76-82*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1979, 312; ID., *Il potere d'inchiesta tra maggioranza e minoranza*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., 273; E. CHELI, *L'informazione parlamentare*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., 270.

⁶⁵ Come nel caso dell'art. 5, comma 1, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, che tenta di valorizzare anche la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome, come destinataria della trasmissione dei progetti di atti comunitari. V. anche *infra*, nel testo. Sottolinea il "doppio binario" della leale cooperazione, basato non soltanto sui raccordi verticali, ma anche su quelli orizzontali, in espresso riferimento ai processi normativi comunitari messi in moto dalla legge n. 11 del 2005, V. ANTONELLI, *Ripensare i raccordi interistituzionali partendo dall'esperienza della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari*, in *Città, province, regioni, Stato*, cit., 35 ss., spec. 37.

controllo sulle rispettive giunte, così come – a livello comunitario – si è rafforzato il controllo dei Parlamenti nazionali sui rispettivi Governi nella costruzione europea, a partire dal c.d. “modello danese” sul potenziamento dell’Assemblea nella fase ascendente⁶⁶, che le consente di vincolare il Governo a mantenere una determinata posizione nelle istituzioni europee sulla base di uno specifico mandato preventivo⁶⁷.

Nella seconda stagione statutaria regionale, invece, il tentativo di colmare l’asimmetria informativa tra giunta e consiglio in merito all’attività delle Conferenze passa, come nel caso degli statuti delle regioni Abruzzo e Piemonte, per l’introduzione di generici obblighi di informazione del Presidente della giunta sui lavori in sede di Conferenza⁶⁸, ovvero, nel caso dello statuto della regione Marche, per un ulteriore seguito a tali obblighi di informazione, inscrevendo la partecipazione del Presidente della giunta regionale alle Conferenze nel quadro degli indirizzi formulati dal consiglio⁶⁹.

Più articolata ed incisiva la disciplina dello Statuto della regione Emilia-Romagna, il quale, all’art. 46, comma 4, prevede che “La Giunta regionale riferisce ed illustra, almeno ogni sei mesi all’Assemblea le iniziative assunte, le attività svolte e le decisioni, con particolare riguardo ad intese e accordi, raggiunte in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni o di Conferenza unificata”. La disposizione appare significativa sia per la periodizzazione entro cui debbono dispiegarsi gli obblighi di informazione, sia per il tentativo di recuperare il principio di collegialità della giunta in merito all’attività svolta nelle Conferenze. Al momento, si tratta infatti dell’unico Statuto che correttamente riferisce tali obblighi di informazione alla giunta nel suo complesso (e non esclusivamente al Presidente), in maniera forse più coerente con la prassi che consente ai singoli componenti delle giunte

⁶⁶ Sul punto, cfr., ad esempio, J. FITZMAURICE, *National parliaments and european policy-making: the case of Denmark*, in *Parliamentary affairs*, vol. 29, n. 3, 1976, 291 ss.

⁶⁷ Sul punto, cfr. M. CARTABIA, *I parlamenti nazionali nell’architettura costituzionale dell’Unione europea. – Che cosa resta in caso di mancata ratifica? –*, Relazione al Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, tenutosi a Catania, 14-15 ottobre 2005, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 5 s.

⁶⁸ In particolare, l’art. 68, comma 2, dello Statuto della regione Abruzzo, prevedendo che “il Presidente della Giunta informa il Consiglio sui lavori delle Conferenze”, sembrerebbe riferirsi all’attività di *tutte* le Conferenze, mentre l’art. 98, comma 2, dello Statuto della regione Piemonte, prevedendo che “il Presidente della Regione informa periodicamente il Consiglio regionale sui lavori della Conferenza”, sembrerebbe limitare tale obbligo di informazione *soltanto* ai lavori della Conferenza Stato-regioni”.

⁶⁹ Cfr. l’art. 26, lett. g), dello Statuto della regione Marche, il quale prevede che il Presidente della giunta regionale “partecipa ai lavori della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza unificata, tenuto conto degli indirizzi generali del Consiglio”.

regionali di rappresentare l'intero organo esecutivo regionale in sede di Conferenza⁷⁰.

A ben guardare, però, anche a prescindere dal fatto che non sono molti gli statuti che prevedono questi obblighi di informazione delle giunte ai consigli sull'attività svolta nelle Conferenze⁷¹, questo reinserimento dei consigli nei raccordi intergovernativi finisce effettivamente per funzionare, come dimostra l'esempio della materia comunitaria, soltanto a due condizioni.

E' in primo luogo necessario che ci sia un aggancio nella legislazione statale: lo dimostra l'esempio della legge 4 febbraio 2005, n. 11, che cerca di valorizzare anche la Conferenza dei Presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome, la quale, assieme alla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, diviene destinataria degli obblighi di comunicazione a carico del Governo sui progetti di atti comunitari (art. 5, comma 1, legge n. 11/2005)⁷².

In secondo luogo, sembra necessario che ci sia un seguito coerente di questi generici obblighi di informazione nelle singole legislazioni regionali di settore.

Anche da questo punto di vista, appare particolarmente felice l'esempio della materia comunitaria, nella quale una buona parte delle regioni hanno espresso un considerevole tasso di innovazione istituzionale, sotto la spinta delle tappe del processo di integrazione europea⁷³. Sotto questo profilo, viene così confermato quel significativo tasso di "sperimentazione" che, nel panorama delle assemblee elettive, ha caratterizzato le iniziative dei consigli regionali nel loro faticoso tentativo di reinserimento nei circuiti decisionali⁷⁴.

⁷⁰ Sotto questo profilo, ci si sente di condividere la critica mossa da G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, 2004, 720 ss., in merito allo scarso peso attribuito dagli statuti ai componenti della giunta rispetto al presidente. In senso analogo, v. anche E. GIANFRANCESCO, *Alcune riflessioni in tema di potestà statutaria*, cit., 260.

⁷¹ Allo stato attuale, su 12 regioni a statuto ordinario che hanno adottato la loro legge fondamentale (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria), soltanto gli statuti di Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Marche e Piemonte, prevedono, sia pure in forme differenziate, questi obblighi di informazione.

⁷² Sul punto è, tra l'altro, in questi giorni alla firma della Presidente della Conferenza dei Presidenti dei consigli un accordo interistituzionale con il Ministro delle politiche comunitarie, che, sul modello dell'accordo firmato nella scorsa legislatura con i Presidenti delle Camere il 28 gennaio 2008, disciplina le modalità concrete di questi obblighi di trasmissione dei progetti di atti comunitari, al fine di valorizzare l'apporto dei consigli regionali nella fase ascendente.

⁷³ Si veda l'ampia ricostruzione di L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali*, cit., 360 ss.

⁷⁴ In questo senso, v. anche l'intervento introduttivo di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, in questo volume.

In particolare, come sarà meglio chiarito nel prosieguo di questo lavoro⁷⁵, il legislatore regionale si è orientato lungo due direttrici fondamentali: potenziamento degli obblighi di informazione della giunta nei confronti del consiglio sull'attività svolta nelle Conferenze in materia comunitaria, da un lato; riforma dell'organizzazione interna consiliare finalizzata, tra l'altro, a garantire l'introduzione di una commissione consiliare permanente in materia comunitaria, dall'altro⁷⁶.

Non sembra tuttavia che questo approccio costituisca garanzia assoluta per un effettivo reinserimento dei consigli nei circuiti decisionali e di raccordo nei confronti dello Stato. Infatti, a fronte di uno sviluppo del sistema delle Conferenze che ha finito per assorbire il ruolo delle assemblee regionali nelle relazioni intergovernative, è dubbio che questi generici obblighi di informazione – i quali, peraltro, non sempre hanno un seguito coerente nella legislazione regionale di settore – possano consentire un pieno recupero del ruolo delle assemblee. Le torsioni maggioritarie impresse da oltre un quindicennio di “presidenzialismo” regionale e locale difficilmente potranno essere controbilanciate dallo sviluppo di queste forme di controllo-indirizzo indiretto sulle Conferenze, senza che siano accompagnate da un più ampio reinserimento dei consigli nei circuiti decisionali e di raccordo che non può non partire – come si tenterà di dimostrare⁷⁷ – dalla riforma del bicameralismo.

4. Segue: *quello che resta dell'autonomia legislativa regionale tra sistema delle Conferenze e giurisprudenza costituzionale*

Guardando al sistema dei raccordi, infatti, i consigli non soffrono di una sostanziale compressione delle loro attribuzioni soltanto come organi di indirizzo e di controllo, ma anche come organi di legislazione⁷⁸.

Da questo punto di vista, tra le diverse tipologie di intesa che intervengono in Conferenza⁷⁹, pare opportuno richiamare gli atti *ex art.* 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18

⁷⁵ V. anche *infra*, paragrafo 5.

⁷⁶ Su entrambi gli aspetti, per una compiuta analisi delle recenti tendenze della legislazione regionale, cfr. L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali*, cit., 372 ss. Sul punto, v. anche *infra*, paragrafo 5.

⁷⁷ V., in particolare, *infra*, paragrafo 7.

⁷⁸ In questa prospettiva, cfr., ad esempio, S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo*, cit., 18, il quale rileva che “la Conferenza non ha comportato solo la riduzione del ruolo del Parlamento in relazione alla produzione legislativa, ma anche una scarsa valorizzazione delle autonomie territoriali”.

⁷⁹ Per una recente ricostruzione, cfr. R. BIFULCO, voce *Conferenza Stato-regioni*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. II, Milano, Giuffrè, 2006, 1233 s. Per una proposta di riclassificazione, cfr. R. BIN e I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 937 ss.

ottobre 2001, n. 3”, il quale, tra l’altro, consente al Governo di promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Unificata, dirette a favorire l’armonizzazione delle legislazioni statali e regionali o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni”⁸⁰.

E’ assolutamente indubbia la funzione che tale tipologia di intese stanno assicurando nella prospettiva di raccordo e armonizzazione delle legislazioni, nonché, più di recente, anche di prevenzione del contenzioso davanti alla Corte costituzionale⁸¹. Ciononostante, se si assume l’angolo di visuale regionale, anch’esse costituiscono causa di ulteriore affievolimento del ruolo dei consigli come organi di legislazione e di indirizzo politico⁸², nei limiti in cui quest’ultima residua come funzione consiliare nella seconda fase statutaria⁸³.

Prendiamo un esempio tratto dalle più significative tendenze della recente prassi in sede di Conferenza Unificata: l’intesa, ex art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003, sul c.d. “piano casa”, intervenuta il 26 marzo 2009⁸⁴.

Si tratta di un atto esemplificativo dell’impostazione che sta finendo per connotare la prassi dell’intesa nel rapporto tra Conferenze e legislatore regionale. Esso, tra l’altro, prevede che le regioni si impegnino entro 90 giorni ad approvare proprie leggi ispirate ad una serie di obiettivi prestabiliti – fondamentalmente dal Governo, che li fa ratificare in Conferenza⁸⁵ – tra i quali spicca, anzitutto, la regolamentazione degli interventi al fine di “migliorare anche la qualità architettonica e/o energetica degli edifici entro il limite del 20 per cento della volumetria esistente di edifici residenziali uni-bi familiari o comunque di volumetria non superiore ai 1000 metri cubi, per un incremento complessivo massimo di 200 metri cubi” (lett. a)).

In secondo luogo, l’intesa impone alle regioni il conseguimento di una disciplina di “interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con

⁸⁰ Sul punto, cfr. C. MAINARDIS, *Il potere sostitutivo. Commento all’articolo 8*, in *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. Falcon, Bologna, Il Mulino, 2003, 175 s.

⁸¹ Cfr., anche per ampie indicazioni alle prassi, R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2006, 42 ss. Pone problematicamente la questione anche G. BELFIORE, *Dal sistema delle Conferenze alla Conferenza che fa sistema: quid novi?*, in *Città, province, regioni, Stato*, cit., 144 s.

⁸² Qualche spunto in questo senso in P. CARETTI, *Editoriale. La lenta nascita della “bicameralina”, strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2003, 354 s.

⁸³ Sul punto, cfr. G. DI COSIMO, *L’indirizzo politico tra Esecutivo e Legislativo regionale*, in questo volume.

⁸⁴ V. www.statoregioni.it/Lista_Documenti.asp?Pag=2&tipoDocumento=2&CONF=UNI

⁸⁵ Sulla scarsa incidenza delle Conferenze rispetto alle decisioni “preconfezionate” del Governo, v. anche S. MANGIAMELLI, *Brevi osservazioni sull’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 316.

ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il limite del 35 per cento della volumetria esistente, con finalità di miglioramento della qualità architettonica, dell'efficienza energetica ed utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e secondo criteri di sostenibilità ambientale" (lett. b)).

Come appare evidente, si tratta di un atto che tende a conformare la legislazione regionale a penetranti parametri, vincolando fortemente la discrezionalità del legislatore sui tempi, sulle modalità dei procedimenti e sui contenuti, in una materia che la Corte costituzionale ha invece da tempo ricondotto alla potestà concorrente, sia pure con un'interpretazione estensiva della locuzione "governo del territorio" (cfr. sentt. nn. 303, 362 e 307 del 2003; 196 del 2004).

L'intesa in Conferenza, in questo caso, sembrerebbe sostanzialmente porre nuovi principi fondamentali della materia, che – si annuncia – saranno poi disciplinati da un decreto-legge, "i cui contenuti saranno concordati con le Regioni e il sistema delle autonomie con l'obiettivo precipuo di semplificare alcune procedure di competenza esclusiva dello Stato, al fine di rendere più rapida ed efficace l'azione amministrativa di disciplina dell'attività edilizia".

Sotto questo profilo, è appena il caso di ricordare che l'individuazione dei principi fondamentali della materia deve avvenire con legge statale per espressa previsione costituzionale (art. 117, terzo comma, Cost.). Proprio nelle materie concernenti il governo del territorio, tra l'altro, già sotto la vigenza del vecchio Titolo V, si registra quella giurisprudenza costituzionale che ha più insistito rispetto alla necessità di giungere tassativamente con legge alla determinazione di tali principi⁸⁶.

Occorre quindi chiedersi quanto l'espansione di questa tipologia di intese in Conferenza possa essere effettivamente considerata conforme a Costituzione, specie alla luce del rinnovato ruolo del legislatore regionale delineato dal Titolo V, e, per taluni profili, dalla stessa giurisprudenza costituzionale, nella parte in cui sollecita – anche in espresso riferimento all'edilizia – il legislatore statale a porre i principi fondamentali della materia (sent. n. 196/2004), per determinare i quali – ha più volte ricordato la Corte – non è consentito il ricorso a fonti secondarie.

Da questo punto di vista, appare davvero curioso che l'intesa in Conferenza unificata sopra menzionata, finisca per anticipare una sorta di ridefinizione e/o integrazione dei principi fondamentali della materia, che dovrebbero successivamente essere disciplinati da un decreto-legge. In caso di mancata ottemperanza regionale, si prevede poi – per chiudere il cerchio – il

⁸⁶ Cfr., in riferimento alla materia urbanistica, gli spunti contenuti, ad esempio, nelle riflessioni di M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino, Giappichelli, 1992, 89 s. e 152 ss.

ricorso ai poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003⁸⁷.

In questo *modus procedendi* sembra ragionevole riconoscere un forte allontanamento non soltanto dalla disciplina costituzionale sulla potestà legislativa regionale, ma anche dalla stessa giurisprudenza della Corte, che ne ha ricostruito i tratti essenziali, proprio a partire dalla materia edilizia.

Infatti, nella sentenza n. 196/2004, la Corte veniva sostanzialmente ad elaborare uno schema di disciplina dei rapporti tra legislatore statale e legislatore regionale che si reggeva nei seguenti termini. Il Giudice delle leggi ha anzitutto ricondotto la disciplina del condono edilizio straordinario alla materia di potestà concorrente “governo del territorio”, confermando il proprio consolidato indirizzo in merito all'interpretazione estensiva del disposto costituzionale⁸⁸. In secondo luogo, viene dalla Corte ricondotto il riconoscimento del necessario ruolo legislativo delle regioni nell'attuazione della legislazione sul condono edilizio straordinario alla tempestiva fissazione di un congruo termine da parte del legislatore statale, che consenta a regioni e province di adempiere ai compiti a cui sono chiamate; in caso di inerzia del legislatore regionale, dovrà poi trovare applicazione la disciplina di dettaglio statale⁸⁹.

Nell'intesa sul c.d. “piano casa” appare invece evidente l'ulteriore allontanamento da questo schema. Venendo sostanzialmente ad integrare i principi fondamentali della materia, l'atto finisce infatti per creare una sorta di vuoto normativo, in quanto, in caso di inerzia regionale, non si riscontra una disciplina di dettaglio statale applicabile, o, per meglio dire, l'eventuale recupero della disciplina di dettaglio statale sarebbe in contrasto con i contenuti dell'intesa stessa. Di qui, il discutibile ricorso ai poteri sostitutivi, su cui finisce per reggersi il meccanismo, nella palese mancanza di un elemento di chiusura che consenta di fronteggiare l'eventuale inerzia del legislatore regionale.

Non solo. A parere di chi scrive, l'eventuale recepimento dell'intesa nell'atto normativo del governo diviene assolutamente secondario rispetto all'individuazione del termine di 90 giorni entro cui devono legiferare le regioni, onde scongiurare il ricorso ai poteri sostitutivi dello Stato, già discutibilmente ammissibili sul piano legislativo. Se infatti i termini per il legislatore regionale decorrono dall'intesa, sembra ragionevole pensare che gli

⁸⁷ Sul punto, la sopra menzionata intesa così dispone: “In caso di mancata approvazione delle leggi regionali nel termine stabilito, il Governo e il Presidente della Giunta regionale interessata, congiuntamente, determinano le modalità procedurali idonee ad attuare l'accordo, anche ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003”.

⁸⁸ Cfr. sent. C. Cost. n. 196/2004, “Considerato in diritto”, n. 20. Sul punto v. anche sentt. C. cost. nn. 303 e 362 del 2003.

⁸⁹ Cfr. sent. C. Cost. n. 196/2004, “Considerato in diritto”, n. 21.

stessi principi fondamentali vengano, di fatto, fissati dall'intesa stessa piuttosto che dal successivo decreto-legge.

Altro esempio discutibile di un largo uso dell'intesa in Conferenza è costituito dal c.d. "Accordo di Santa Trada" del 21 luglio 2005, intervenuto in materia di federalismo fiscale, con il quale vengono determinate le modalità di applicazione del decreto legislativo n. 56 del 2000 per un arco temporale pluriennale, con l'effetto di riscrivere, in quella sede, le modalità concrete di redistribuzione dell'assetto dei poteri tributari e fiscali, nonché il concreto riparto delle risorse finanziarie, senza alcun obbligo di informazione e coinvolgimento dei consigli regionali, quando il coordinamento della finanza pubblica risulta materia di potestà concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Va peraltro ricordato che la stessa ricostruzione delle Conferenze come stanza di compensazione tra gli interessi dei diversi livelli di governo nel procedimento legislativo ha trovato diversi limiti, sia sul piano formale che su quello sostanziale.

Dal primo punto di vista, la giurisprudenza costituzionale, pur esprimendo una compiuta valorizzazione dell'istituto come sede di realizzazione del principio cooperativo (sentt. nn. 303/2003 e 6/2004) – affermata, peraltro, nel quadro della perdurante mancanza di una Camera territoriale – ha anzitutto negato che l'intesa sia connotata da una sorta di plusvalore in grado di riflettersi sul procedimento legislativo nazionale, dando vita a fonti atipiche (sent. 437/2001)⁹⁰.

In secondo luogo, sotto diversi profili inerenti ai procedimenti legislativi ordinari e "speciali", la Corte ha sostanzialmente negato che il mancato coinvolgimento della Conferenza, pur costituendone uno svolgimento in qualche modo "privilegiato" (sent. n. 31/2006), costituisca comunque lesione del principio di leale cooperazione (sentt. nn. 196/2004; 216/2006).

In tal modo, la giurisprudenza costituzionale riconosce anzitutto la centralità del sistema delle Conferenze rispetto alla realizzazione del principio cooperativo, ma finisce per riconnetterla, quanto meno in qualche misura, al quadro della perdurante assenza di una Camera delle autonomie. In secondo luogo, il Giudice delle leggi respinge le tesi più radicali circa l'incidenza dell'intesa sul piano del procedimento legislativo e del sistema delle fonti, confinando il paradigma cooperativistico al di fuori del procedimento formale di approvazione della legge.

Insomma, sviluppando ulteriormente il ragionamento nei sui possibili riflessi sul ruolo dei consigli regionali, altro è configurare l'intesa in

⁹⁰ In questo senso, invece, I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., 205.

Conferenza quale strumento per favorire l'armonizzazione delle legislazioni statali e regionali anche al fine di prevenire e limitare il contenzioso costituzionale⁹¹, altro è farne – come è stato proposto, con una notevole fuga in avanti – condizione di limitazione della possibile impugnativa dell'atto legislativo oggetto del procedimento davanti alla Corte costituzionale per la regione “parte” dell'accordo in Conferenza⁹².

La tendenza da ultimo richiamata sembrerebbe francamente difficilmente conciliabile con il Titolo V e con l'impianto costituzionale della forma di Stato, finendo per attribuire alla Conferenza il ruolo di custode del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni: un potere di cui sono prive persino le seconde Camere degli Stati composti, in cui gli enti federati si reggono, sin dalle origini (basti pensare al modello kelseniano e alla Costituzione austriaca del 1920), sull'accesso in via diretta alla Corte costituzionale. Uno sviluppo di queste tesi in Italia finirebbe per portare al paradosso in base al quale l'intesa in Conferenza, che finisce per relegare i consigli regionali in una posizione marginale, diventa poi causa di denegata giustizia costituzionale.

In alternativa, la via per limitare il contenzioso costituzionale tra Stato e regioni potrebbe essere individuata nell'intesa conseguita in una sede di raccordo tra i diversi livelli di governo che porti in sé la rappresentanza delle assemblee legislative regionali. Anche da questo punto di vista, torna a rivestire un forte interesse l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, relativo all'(ancora mancata) integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali⁹³. Si potrebbe infatti prevedere che un eventuale voto favorevole dei rappresentanti della regione sul progetto di legge statale impedirebbe poi alla regione stessa di impugnare la legge approvata invocando una lesione delle proprie competenze⁹⁴, nel presupposto che, in sede di Bicamerale integrata, venga garantita l'instaurazione di circuiti di rappresentanza e di collegamento anche con i consigli regionali⁹⁵. La

⁹¹ In questo senso, C. PINELLI, *La crisi dei consigli regionali e i circuiti fra Stato e regioni*, cit., 1782.

⁹² In questo senso, invece, G. BUSIA, *Verso la riforma delle Conferenze*, in *Città, province, regioni, Stato*, cit., 127.

⁹³ Cfr. P. CARETTI, *Gli “accordi” tra Stato, Regioni e autonomie locali*, cit., 1173, che individua nella Commissione bicamerale integrata ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 l'unica sede “suscettibile di articolare sul terreno della legislazione l'invocato principio di leale collaborazione, che attraverso il sistema delle conferenze è in grado di produrre i suoi effetti sul solo versante dell'amministrazione”.

⁹⁴ In questa prospettiva, cfr. N. LUPO, *La Corte costituzionale nell'interpretazione del nuovo Titolo V Cost. e nella seconda fase statutaria: alcune considerazioni di politica istituzionale*, in *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, cit., 287 s.

⁹⁵ In questo senso andava anche la proposta di attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 presentata dal Comitato paritetico delle Giunte per il

prospettiva da ultimo richiamata – sia pure con diverse sfumature e previa rimessione della scelta sui componenti da designare all'autonomia statutaria delle regioni – sembrava infatti costituire uno dei pochi elementi su cui, nel dibattito scientifico sull'attuazione della citata disposizione costituzionale, anche su versanti opposti⁹⁶, si registrava una qualche convergenza⁹⁷.

5. Segue: la (timida) “reazione” del legislatore statale (e di quello regionale) alla marginalizzazione dei consigli

Non che, a fronte di questa compressione dei consigli come organi legislativi e di indirizzo da parte del sistema delle Conferenze, il legislatore non abbia sperimentato forme, per quanto limitate, di “reazione”.

Per rimanere al tema da ultimo richiamato, basti pensare proprio alla legge n. 42 del 2009 sul c.d. federalismo fiscale che rappresenta, tra l'altro, un ottimo banco di prova per la verifica della funzionalità del rapporto intercorrente tra assemblee elettive e raccordi intergovernativi⁹⁸. Ciò non soltanto per la centralità degli accordi in materia finanziaria – si pensi soltanto al tema della perequazione – rispetto ai profili redistributivi e, conseguentemente, agli assetti cooperativi della forma di Stato⁹⁹ e alle ricadute sulla prima parte della Costituzione, ma anche perché la rivendicazione di

regolamento della Camera e del Senato appositamente istituito nella XIV legislatura (cfr. A.S., XIV legislatura, Giunta per il regolamento, 4 giugno 2002), che prevedeva l'elezione da parte dei rispettivi consigli dei rappresentanti delle regioni e delle province autonome in seno alla Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata.

⁹⁶ Si vedano, ad esempio, gli spunti in P. CARETTI, *Editoriale. La lenta nascita della “bicameralina”*, cit., 352; nonché il dibattito tra V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001* (20 dicembre 2006), in www.federalismi.it, n. 25/2006, 3; e N. LUPO, *Le ragioni costituzionali che suggeriscono di integrare quanto prima la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali (Rispondendo a Vincenzo Lippolis)*, in www.federalismi.it, n. 3/2007, 3.

⁹⁷ Sul punto, cfr. S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., 321, secondo il quale una rappresentanza di origine consiliare si porrebbe in linea con il “principio del parallelismo tra i legislativi” e costituirebbe “momento di riequilibrio dei poteri dei Consigli regionali”; R. BIFULCO, *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, 350 s.; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, 318 ss.

⁹⁸ Sul punto, cfr. G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale*, cit., 7 ss.

⁹⁹ Su cui, si vedano le considerazioni di R. BIFULCO, *Le relazioni intergovernative finanziarie negli Stati composti tra Costituzione, politiche costituzionali e politiche di maggioranza*, in *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di V. Atripaldi – R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 1 ss., spec. pp. 7 ss.

poteri tributari e fiscali costituisce il terreno storico di rivendicazione delle ragioni fondative delle assemblee elettive¹⁰⁰.

Sotto questo profilo, un'elusione dei consigli regionali nei sistemi di coordinamento e di raccordo nei processi di attuazione della riforma assumerebbe un significato particolarmente lesivo dei principi del parlamentarismo.

¹⁰⁰ Cfr., per tutti, M. WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* (1919), trad. it. *Parlamento e Governo*, Bari, Laterza, 1993, 43 ss., che sottolinea come il bilancio sia la più tipica espressione dell'“accordo per legge con il Parlamento” nell'esercizio del potere pubblico del Governo e come, nel diritto di bilancio, si esprima il “mezzo di potenza decisivo del Parlamento”; S. BUSCEMA, voce *Bilancio*, in *Enc. dir.*, V, Milano, Giuffrè, 1959, 378; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, 165 ss., il quale rileva che “la storia della competenza finanziaria dei Parlamenti si confonde con la storia stessa delle istituzioni parlamentari”, in quanto “i Parlamenti sono nati soprattutto come strumenti di esercizio del diritto, rivendicato dai contribuenti, di consentire all'imposizione tributaria” e conclude che “la competenza finanziaria dei Parlamenti fu la prima ad affermarsi, precedendo quella legislativa, che anzi da essa trasse, almeno in parte, origine” (ivi, 165); E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa tra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè, 1986, 3 ss.; P. DE IOANNA, *Copertura delle leggi di spesa*, in A. BARETTONI ARLERI (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 1989, 120; G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, in A. BARETTONI ARLERI (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, cit., 604 s.; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, 9, che rileva come “l'origine delle istituzioni politiche dello Stato moderno vada rinvenuta proprio nella distribuzione delle competenze finanziarie, che i Parlamenti acquisirono in posizione dialettica con le corone, prima, e con i governi, poi”; C. FORTE, *Presentazione* a R. GNEIST, *Legge e bilancio* e G. JELLINEK, *Legge e decreto*, trad. it., Milano, Giuffrè, 1997, VI s., il quale, nel rilevare alle origini del “diritto del bilancio” la centralità delle rivendicazioni dei parlamenti nei confronti della monarchia, distingue tra “l'impostazione inglese, per cui la gran parte delle entrate e delle spese è fissata attraverso leggi permanenti, il che comporta un'approvazione periodica del parlamento solo per la quota residuale e comporta intuibili conseguenze sugli effetti derivanti dalla relativa mancata approvazione” e “le impostazioni dapprima francese, indi belga e tedesca nel complesso, per cui tutte le entrate e le spese debbono essere periodicamente approvate dal parlamento, anche qui con le conseguenze altrettanto intuibili nel caso di rifiuto di approvazione”; R. GNEIST, *Legge e bilancio*, e G. JELLINEK, *Legge e decreto*, cit., rispettivamente 10 ss. e 113 ss., i quali richiamano il bilancio inglese come esperienza fondativa del diritto costituzionale del bilancio, ricostruendo, il primo, la nascita dei principali concetti della moderna contabilità di Stato, soffermandosi sulle modalità di classificazione di entrate e spese, sulla nascita del bilancio di previsione, sul rapporto tra legge di bilancio e decreti di attuazione delle spese e sulle origini della responsabilità ministeriale nella gestione della spesa pubblica di fonte al Parlamento, e, ripercorrendo, il secondo, la storia del diritto costituzionale del bilancio inglese; M. OLIVETTI, *Le sessioni di bilancio*, in *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Milano, Giuffrè, 1999, 575; M. DEGNI, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Milano, Ediesse, 2004, 21; G.G. CARBONI, *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2006, 5 ss; nonché G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 9 ss.

Il legislatore statale sembra avere avvertito questa preoccupazione, disponendo, anzitutto, l'istituzione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, a cui hanno fatto seguito inediti meccanismi di raccordo con i consigli regionali e con la Conferenza unificata, frutto di emendamenti approvati dalla Camera dei deputati nell'*iter* del disegno di legge.

Tutto ciò rappresenta indubbiamente un significativo tentativo di reinserimento delle assemblee elettive e degli enti territoriali nel circuito di elaborazione e attuazione della riforma. Tanto le prime quanto i secondi paiono ora sufficientemente garantiti dai limiti ulteriori alla delegazione legislativa, sia sotto forma di pareri parlamentari, sia attraverso l'intesa in sede di Conferenza unificata, che configurano innovative forme di aggravamento procedurale per il Governo nell'approvazione dei decreti legislativi (artt. 2, commi 3-5, e 3, della legge n. 42/2009). Sul punto, tuttavia, vale la pena notare che i pareri sugli schemi di decreto legislativo, con cui interverranno le commissioni parlamentari, molto probabilmente si risolveranno essenzialmente in una sorta di "presa d'atto" rispetto all'intesa preventivamente raggiunta in sede di Conferenza unificata, che si configura come il vero baricentro dei limiti ulteriori alla delegazione legislativa.

In definitiva, pur avvertendo il legislatore la necessità di reinserire le assemblee in questo procedimento di delegazione, sembrerebbe ancora prevalere il raccordo con il sistema delle autonomie territoriali per il tramite delle Conferenze piuttosto che quello con le assemblee elettive.

Pare comunque significativo il tentativo di reinserire i consigli regionali nel processo di attuazione e di monitoraggio della riforma, sia sul piano della composizione che sul piano delle funzioni degli organi a tale scopo deputati.

L'art. 4 della legge n. 42 del 2009, nel disciplinare la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, che – sulla scorta di suggestivi spunti comparatistici – svolgerà importanti compiti di consultazione, raccordo e coordinamento tra i diversi livelli di governo come "sede di condivisione delle basi informative, finanziarie economiche e tributarie", prevede infatti la partecipazione ai propri lavori di "un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative regionali e delle province autonome, designato d'intesa tra di loro nell'ambito della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle province autonome di cui agli articoli 5, 8 e 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11" (art. 4, comma 1, della legge n. 42/2009). In secondo luogo, la legge prevede che la Commissione possa trasmettere, su richiesta, informazioni e dati raccolti a ciascun consiglio regionale (art. 4, comma 4, della legge n. 42/2009), delineando una procedura di raccordo con le assemblee regionali assolutamente inedita.

Non è questo un profilo secondario, in quanto la costruzione di strumenti di misurazione e di informazione che siano effettivamente omogenei tra i diversi livelli territoriali, dovrebbe garantire la certezza sui flussi tributari e finanziari e costituire la premessa per garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica e l'attuazione della riforma, che – proprio nella prospettiva del c.d. federalismo fiscale – dovrebbe necessariamente vedere una qualche forma di raccordo anche con i consigli regionali, senza rimanere soltanto appannaggio del Ministero dell'economia e degli organi di raccordo degli Esecutivi.

Anche la materia comunitaria – come si diceva – rappresenta un ulteriore esempio di “reazione” del legislatore statale e di quello regionale alla marginalizzazione dei consigli.

In questo senso, per la verità, già muovevano talune tendenze del legislatore regionale, palesate nel periodo antecedente alla riforma del Titolo V, finalizzate a valorizzare l'apporto dei consigli, pur passando esclusivamente attraverso l'esercizio di funzioni di indirizzo e di controllo sulle giunte regionali, su aspetti centrali concernenti la fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea. Sul punto, valgano gli esempi particolarmente significativi costituiti dalle leggi regionali 16 maggio 1994, n. 37, della Toscana, e 3 luglio 1998, n. 20, della Sardegna, finalizzate a garantire il reinserimento delle assemblee elettive nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di programmazione, con particolare riferimento, nel caso toscano, alla partecipazione della regione alla Conferenza Stato-regioni, alla valutazione della giunta regionale sulle diverse politiche comunitarie o su atti normativi riguardanti le stesse materie, all'attuazione dei programmi comunitari di interesse regionale, alla verifica della conformità della legislazione regionale alle disposizioni comunitarie¹⁰¹.

Tale schema, come si è visto¹⁰², è stato più ampiamente ripreso nella seconda fase statutaria e nella successiva legislazione regionale, che costituisce ulteriore svolgimento degli obblighi di informazione delle giunte nei confronti dei consigli quanto all'attività svolta in Conferenza, parzialmente estesi e rafforzati nei nuovi statuti regionali.

Ai fini del rendimento di questo schema di reinserimento dei consigli, molto dipende, tuttavia, dalla coerenza del seguito adottato dalla legislazione regionale di settore rispetto ad enunciazioni di principio non sempre presenti e, tutto sommato, dal carattere non sempre definito degli obblighi enunciati negli statuti. Quanto più, infatti, il legislatore regionale si allontana dai principi statutari (laddove presenti), tanto più vi è il rischio di vanificare gli stessi

¹⁰¹ Per un approfondimento della normativa, cfr. L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali*, cit., 373 s.

¹⁰² V. *supra*, paragrafo 3.

obblighi di informazione. Al contrario, un rafforzamento della partecipazione dei consigli passa per una coerente legislazione regionale di rafforzamento dei poteri di indirizzo e di controllo delle assemblee stesse.

E' il caso di quelle che sono state definite le leggi "gemelle"¹⁰³ delle regioni Marche e Calabria sulla partecipazione regionale al processo normativo comunitario¹⁰⁴, a cui si è recentemente aggiunto l'ancor più felice esempio costituito dalla legge 28 luglio 2008, n. 16, della regione Emilia-Romagna, recante "Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale"¹⁰⁵.

Si tratta di provvedimenti finalizzati a garantire, da parte delle giunte, obblighi di informazione ai consigli sulla fase di elaborazione delle proposte di atti comunitari e sulle posizioni assunte dagli Esecutivi regionali nella Conferenza Stato-regioni e direttamente nel Comitato delle regioni¹⁰⁶, quasi a compensare il meccanismo originario di nomina dei membri dell'organo comunitario che non vede coinvolti i consigli stessi.

6. I raccordi "verso il basso": consigli regionali e consigli delle autonomie locali

Uno dei nodi più difficili da sciogliere negli ancora carenti meccanismi cooperativi del sistema policentrico o multilivello delineato dal Titolo V è senza dubbio costituito dalle modalità e della procedure di raccordo delle regioni con le autonomie locali.

E' noto che, da questo punto di vista, l'evoluzione delle formule cooperative può percorrere tendenze municipaliste che privilegiano il "dialogo" diretto degli enti locali con lo Stato, o, invece, moduli incentrati sull'ente regionale, anche con poteri ordinamentali sulle autonomie locali. Nel primo caso, le relazioni centro-periferia si sviluppano in una prospettiva di tipo triangolare (Stato-regioni; Stato-enti locali), nel secondo, di tipo seriale (Stato-regioni; regioni-enti locali)¹⁰⁷.

¹⁰³ Da L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali*, cit., 377.

¹⁰⁴ Si tratta della legge regionale delle Marche 2 ottobre 2006, n. 14 e della legge regionale della Calabria 5 gennaio 2007, n. 3.

¹⁰⁵ Per un approfondimento, cfr. V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione europea*, in questo volume.

¹⁰⁶ Sul Comitato delle regioni come strumento di partecipazione diretta alla formazione della volontà comunitaria in rapporto al processo di regionalizzazione degli Stati membri dell'Unione europea, cfr. T. GROPPI, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, a cura di G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti e A. Siniscalchi, Bologna, Il Mulino, 2007, 192 ss.

¹⁰⁷ Per questa distinzione, cfr. R. BIN, *Quando i Sindaci marciano su Roma*, in *Le Regioni*, 1995, 834 ss.

I sistemi federali privilegiano generalmente quest'ultima prospettiva, mentre la prima è quella maggiormente diffusa negli ordinamenti ad impianto c.d. municipalista. Le difficoltà di sciogliere questi nodi si riscontrano anche nel caso italiano, in cui, ad un robusto potenziamento dell'ente regione perseguito con la riforma del Titolo V, corrisponde una compiuta valorizzazione delle autonomie locali, che riflette, in buona parte, l'impianto fondamentalmente municipalista delle c.d. leggi Bassanini.

Tutto ciò ha avuto ricadute non secondarie sul sistema dei raccordi tra regioni ed enti locali, segnato, ancora una volta, dalla debolezza dei consigli regionali.

In questa prospettiva, viene anzitutto in questione l'attuazione dell'art. 123, quarto comma, Cost., sui consigli delle autonomie locali, definito, forse sotto il profilo dei principi di cooperazione in maniera eccessivamente limitativa, come "organo di consultazione fra la Regione ed enti locali".

Guardando alla composizione dell'organo, scartato il modello "misto", caratterizzato dalla compresenza di rappresentanti della regione e degli enti locali, gli statuti hanno correttamente optato per il modello "monista", finalizzato ad assicurarne la composizione soltanto con rappresentanti degli enti locali. La soluzione pare positiva non solo rispetto alla valorizzazione del principio autonomistico, ma anche – sotto il profilo che maggiormente rileva nel presente scritto – dal punto di vista dei consigli regionali, che possono relazionarsi autonomamente con l'organo rappresentativo degli enti locali senza l'intermediazione di rappresentanti della giunta regionale, anche perché sarebbe poi difficile, per le assemblee, disattendere il parere sostanzialmente concordato tra la giunta e le autonomie locali¹⁰⁸.

Nell'adottare il modello c.d. monista, però, il legislatore statutario si è mosso entro due poli: uno che vede nel consiglio delle autonomie locali una sede di rappresentanza dei consigli degli enti locali¹⁰⁹, ed un secondo – decisamente più diffuso – che vi individua un organo di ampia rappresentanza, includendovi gli esecutivi degli enti locali¹¹⁰, nonché, in taluni casi, le autonomie funzionali e/o sociali¹¹¹, e, solo in seconda battuta, le assemblee locali¹¹². Evidente risulta, in questo secondo caso, l'influsso della

¹⁰⁸ Così, M. CARLI, *I rapporti regione-enti locali come problema di organizzazione e funzionamento della regione*, in *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, a cura di P. Caretti, Torino, Giappichelli, 2006, 176.

¹⁰⁹ Si veda, ad esempio, l'art. 45, comma 1, dello Statuto della regione Puglia, il quale prevede che il consiglio delle autonomie locali è costituito in "rappresentanza dei Consigli comunali, provinciali, delle città metropolitane e delle comunità montane".

¹¹⁰ Cfr., ad esempio, l'art. 89, comma 1, dello Statuto della regione Piemonte.

¹¹¹ Cfr. l'art. 66, comma 4, dello Statuto della regione Lazio e l'art. 54, comma 8, dello Statuto della regione Lombardia.

¹¹² Cfr., ad esempio, l'art. 28, comma 2, dello Statuto della regione Umbria.

legislazione sui raccordi previgente alla riforma del Titolo V, spesso caratterizzata da una commistione tra il modello delle Conferenze e quello dei Consigli¹¹³.

Quanto al rapporto con gli organi regionali, gli statuti tendono a delineare un incisivo raccordo dei consigli delle autonomie locali con i consigli regionali, a partire dal fatto gli organi stessi – salvo il caso dell’Emilia-Romagna e dell’Umbria – sono istituiti presso gli stessi consigli e collegati ad essi in molti casi per durata del mandato.

Il legislatore statutario, inoltre, generalmente persegue tentativi finalizzati ad istituzionalizzare tale nesso, prevedendo, come nel caso dello statuto toscano, l’istituzione di una sede congiunta tra consiglio delle autonomie locali e consiglio regionale per l’esame dei problemi di comune interesse, che si riunisce almeno una volta l’anno¹¹⁴, o, come nel caso dello statuto marchigiano, introducendo l’obbligo per il consiglio delle autonomie locali di presentare periodicamente all’assemblea rapporti sull’attività svolta¹¹⁵. Le disposizioni richiamate esprimono tentativi di accrescere, in attuazione del principio autonomistico, il ruolo partecipativo degli enti locali in diretta correlazione al consiglio regionale.

Quanto alle funzioni, ai sensi dell’art. 123, quarto comma, Cost., vengono anzitutto in rilievo – specie sotto il profilo che rileva in questa sede – le funzioni consultive. Dal momento che il disposto costituzionale non consente di attribuire al consiglio delle autonomie locali funzioni decisionali autonome, che lo configurerebbero come una vera e propria seconda Camera regionale¹¹⁶, gli statuti si sono coerentemente orientati nel senso di introdurre aggravii procedurali a carico del consiglio e della giunta regionali per l’approvazione degli atti sui cui l’organo esprime parere negativo.

In alcuni statuti regionali è quindi riconosciuto un effetto rafforzato al parere obbligatorio del consiglio delle autonomie locali, con l’introduzione di disposizioni che, generalmente, consentono all’assemblea regionale di deliberare in difformità dal parere soltanto a maggioranza dei suoi membri¹¹⁷.

¹¹³ Sul punto, cfr. G. DI COSIMO, *Gli organi di raccordo fra Regioni ed enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/1998, 1013 ss.; M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2001, 217 ss.

¹¹⁴ Cfr. Part. 67, comma 1, dello Statuto della regione Toscana.

¹¹⁵ Cfr. Part. 38, comma 5, dello Statuto della regione Marche.

¹¹⁶ Sul punto, cfr., ad esempio, T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2001, 1076; nonché D. CODUTI, voce *Consiglio delle autonomie locali (dir. cost.)*, in *Digesto Discipline pubblicistiche*, III Aggiornamento, I tomo, Torino, Utet, 2008.

¹¹⁷ Cfr. Part. 48, comma 7, dello Statuto della regione Calabria; Part. 23, comma 5, dello Statuto della regione Emilia-Romagna; Part. 67, comma 4, dello Statuto della regione Lazio; Part. 67, comma 2, dello Statuto della regione Liguria; Part. 38, comma 2, dello Statuto della regione Marche; Part. 29, comma 2, dello Statuto della regione Umbria.

Più “moderata” la soluzione adottata dallo Statuto della regione Toscana, il quale prevede che, in caso di parere contrario del consiglio delle autonomie locali, quest’ultimo possa essere disatteso con motivazione espressa dagli organi regionali¹¹⁸.

Prescindendo, in questa sede, dall’analisi delle funzioni diverse dalla consultiva, attribuite da taluni statuti ai consigli delle autonomie locali (dal potere di iniziativa legislativa, sia pure prevalentemente in materie riguardanti gli enti locali; a funzioni di stimolo rispetto alla stipula di intese o di accordi con la regione in determinate materie, o di impulso nei confronti della giunta, ai fini dell’impugnativa davanti alla Corte costituzionale o alla Corte di giustizia sulle leggi statali o regionali considerate lesive delle prerogative delle autonomie locali), si delinea comunque la tendenza a rinviare alla legislazione regionale la concreta disciplina delle funzioni. E’ questa una scelta discutibile, per la necessità di irrigidire direttamente nello statuto, a tacer d’altro, elementi fondamentali come la disciplina del numero e del modo di scelta dei componenti, la durata del mandato e, soprattutto, rispetto all’esercizio delle funzioni, le garanzie di autonomia e indipendenza.

Queste considerazioni assumono particolare rilievo nel rapporto dell’organo con il consiglio regionale, laddove persistono ancora questioni problematiche, soprattutto sotto il profilo della funzione consultiva. Anzitutto, nella disciplina dell’*iter legis*, il progetto di legge regionale arriva in assemblea già corredato del parere del consiglio delle autonomie locali, con effetti ulteriormente vincolanti per i consigli. Sul punto, come è stato recentemente suggerito¹¹⁹, si potrebbe prevedere che il parere del consiglio delle autonomie locali intervenga quando il progetto è già incardinato nel procedimento di esame consiliare. Da questo punto di vista, si tratterebbe di prevedere riforme dei regolamenti consiliari, finalizzate a scongiurare il rischio che gli apporti esterni rispetto al procedimento legislativo – funzionali a garantire quella sintesi pluralistica della fonte-atto – siano posti esclusivamente sotto la cabina di regia della giunta¹²⁰.

Dal punto di vista dei consigli regionali, tuttavia, quello che risulta maggiormente problematico nella disciplina delle funzioni consultive dei consigli delle autonomie locali, non tanto negli statuti che, sul punto, tutto sommato non hanno dettato normative articolate – tanto è vero che, come si accennava, si lamentano carenze sotto il profilo dell’autonomia e dell’indipendenza dell’organo – quanto, soprattutto, nella legislazione regionale di attuazione, è la tendenza a differenziare gli aggravati procedurali

¹¹⁸ Cfr. l’art. 66, comma 4, dello Statuto della regione Toscana.

¹¹⁹ Da L. VANDELLI, *Restituire dignità e poteri incisivi ai consigli regionali*, in *Amministrazione civile*, n. 3/2008, 35.

¹²⁰ In questa prospettiva, si veda anche la relazione di G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, in questo volume.

previsti in caso di parere contrario del consiglio delle autonomie locali, a seconda che la funzione consultiva sia esercitata nei confronti del consiglio (deliberazione a maggioranza assoluta), ovvero nei confronti della giunta (semplice obbligo di motivazione).

La rilevata asimmetria in merito agli effetti dei pareri resi dall'organo potrebbe determinare la tendenza ad attrarre nell'orbita della giunta regionale il baricentro delle funzioni di raccordo con le autonomie locali. Si aggiunga che il legislatore regionale ha, quantomeno in taluni casi, contribuito ad acuire questa tendenza, riaffermando forme di indirizzo e di coordinamento nei confronti degli enti locali in capo alle giunte, a detrimento del ruolo dei consigli, come accade, ad esempio, nel caso della legge regionale umbra 9 luglio 2007, n. 23, sulla riforma del sistema amministrativo regionale e locale¹²¹.

Le richiamate tendenze assunte nel disciplinare l'assetto dei rapporti intercorrenti tra consiglio regionale, giunta e consiglio delle autonomie locali, potrebbero incorrere nel rischio di reintrodurre surrettiziamente forme di indirizzo e coordinamento in capo all'Esecutivo regionale nei confronti degli enti locali, già di per sé discutibili alla luce del principio autonomistico e del rinnovato impianto policentrico del Titolo V, ma tanto più criticabili in quanto – per il tramite della disciplina delle funzioni del consiglio delle autonomie locali – tale approccio viene sostanzialmente ad eludere il ruolo del consiglio regionale.

Analoghi effetti potrebbero sortire i tentativi di introdurre ulteriori organi di concertazione e di indirizzo, in alternativa o in sovrapposizione rispetto ai consigli delle autonomie locali, pure perseguiti, in talune occasioni, dal legislatore regionale. In questo senso sembra ad esempio andare la legge della regione Puglia del n. 36 del 2008, recante “Norme sul conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali”, che, istituendo all'art. 8, presso la Presidenza della Giunta, un'apposita Cabina di regia per il decentramento, tende a disegnare un sistema di raccordi alternativo (se non in esplicita sovrapposizione) al ruolo del consiglio delle autonomie locali. Essendo infatti tale organo strutturalmente e funzionalmente legato al Presidente, esso potrebbe determinare un decisivo rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo a scapito del consiglio regionale nel delicato processo di conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali.

In conclusione, talune tendenze della legislazione regionale – come quelle richiamate in maniera esemplificativa – potrebbero determinare un ulteriore indebolimento delle assemblee regionali, che probabilmente non vedrebbero nei consigli delle autonomie locali un potenziale antagonista se il

¹²¹ Sul punto, si veda l'acuta analisi di M. DI FOLCO, *Regioni ed enti locali*, in ISSIRFA-CNR, *Quinto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia (2008)*, Milano, Giuffrè, 2009.

rapporto tra gli organi legislativi, di indirizzo, di raccordo e di governo fosse disciplinato in modo più chiaro e univoco, e non mascherasse, quanto meno in taluni casi, un ulteriore rafforzamento del presidente o della giunta regionale.

7. Qualche considerazione conclusiva: il necessario reinserimento dei consigli regionali nei circuiti rappresentativi attraverso la riforma della seconda Camera

L'analisi condotta mostra con tutta evidenza la debolezza delle assemblee regionali nel sistema dei raccordi tra i vari livelli di governo e postula, conseguentemente, la necessità di un loro reinserimento nei circuiti rappresentativi e di partecipazione all'indirizzo politico.

Vero è che le recenti innovazioni statutarie e legislative finalizzate al recupero del ruolo dei consigli rispetto al sistema delle Conferenze mediante l'introduzione delle sopra esaminate procedure di controllo indiretto, sviluppate prevalentemente attraverso il rafforzamento dei poteri di indirizzo sulle giunte, non paiono suscettibili di una valutazione definitiva, nell'ancora peraltro incompiuta seconda stagione statutaria. Tuttavia, si rendono comunque già palesi le difficoltà sull'effettivo rendimento di tali correttivi rispetto all'opportunità di stemperare le asperità delle torsioni maggioritarie impresse alle forme di governo regionali, e, soprattutto, di introdurre meccanismi di bilanciamento in un sistema dei raccordi decisamente incentrato sugli organi dei poteri Esecutivi.

Un secondo spunto conclusivo su cui sembra ragionevole attestarsi concerne la necessità di favorire un'effettiva implementazione del principio cooperativo, insito nei tratti costituzionali della forma di Stato delineata dalla Carta costituzionale, attraverso un robusto potenziamento degli organi di raccordo in senso orizzontale. Questi ultimi, infatti, generalmente esprimono gli aspetti più pregnanti, quanto meno nelle loro origini, delle formule cooperative, nella misura in cui sono strettamente connessi alle ragioni fondanti delle autonomie territoriali, specie se di natura costituzionale come negli ordinamenti federali. Non è un caso, infatti, che, attraverso di essi, abbiano trovato più compiuta espressione le originarie esigenze di autoorganizzazione e coordinamento degli enti territoriali degli Stati composti, attraverso l'istituzionalizzazione di sedi e procedure di cooperazione orizzontale che hanno costantemente accompagnato, se non addirittura anticipato, lo sviluppo di organi di raccordo in senso verticale.

In terzo luogo, sembra di poter condividere le conclusioni che riconoscono, sotto diversi profili, il buon rendimento di cui ha dato prova il sistema delle Conferenze, anche se spesso a compensazione della carenza di una disciplina costituzionale sui raccordi e nel quadro della mancata revisione del bicameralismo perfetto. Tuttavia, assumendo l'angolo di visuale dei consigli regionali, anche gli sviluppi delle procedure di intesa e di accordo che

hanno segnato i tratti salienti delle più recenti linee evolutive del sistema, sembrano mostrare alcuni limiti. Non ultima, alla luce di una certa prassi sotto il (male inteso) profilo dell'armonizzazione delle discipline normative, la questione relativa all'ulteriore compressione dei consigli regionali come organi di indirizzo e di legislazione.

Alla luce di questi fattori, appare ragionevole ritenere che, *de iure condendo*, il pieno recupero del ruolo delle assemblee regionali rispetto al paradigma del principio cooperativo, sul crinale tra forma di Stato e forma di governo regionale, non potrebbe che avvenire attraverso il loro reinserimento nel circuito rappresentativo della seconda Camera.

D'altro canto, la stessa prospettiva comparatistica, con particolare riguardo alle esperienze degli Stati composti, mostra la compresenza di una Camera delle autonomie con una o più Conferenze, proprio muovendo dall'assunto che esse si vengono rispettivamente a collocare su piani e finalità distinte, che non consentono di considerare le seconde un'alternativa alle prime.

E', in particolare, proprio dall'angolo di visuale delle assemblee regionali che risulta la diversità prospettica in cui si collocano i due organi: da un lato, la Camera delle autonomie, finalizzata a costituire la stanza di compensazione degli interessi degli enti territoriali, assicurando sotto diversi e compositi profili la loro rappresentanza e il loro coinvolgimento rispetto all'adozione degli atti suscettibili di incidere sulla loro autonomia (sent. C. cost. 378/2000); dall'altro le Conferenze, finalizzate ad assicurare le esigenze di raccordo in senso orizzontale e il riposizionamento del "fronte" delle autonomie territoriali davanti agli organi di governo centrali per rivendicare esigenze comuni.

Da questo punto di vista, è ancora la riforma della seconda Camera a costituire la via maestra per garantire l'effettivo raccordo con la struttura di decentramento territoriale della forma di Stato¹²², al fine di consentire il recupero di quelle istanze partecipative e di coordinamento che non possono essere confinate al sistema delle Conferenze, rappresentativo soltanto degli Esecutivi dei tre livelli di governo ed anche per questo inefficace stanza di compensazione degli interessi delle autonomie, oltre che organo inidoneo ad assicurare quel "pluralismo rappresentativo"¹²³ postulato dalla Carta costituzionale. Posta in questi termini, l'istituzione di una Camera territoriale

¹²² Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1121 ss.

¹²³ Secondo l'espressione di G. BERTI, *Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2002, 19.

costituirebbe l'approdo obbligato di un processo riformatore finalizzato ad uno sbocco genuinamente autonomistico¹²⁴.

La conclusione è che la Conferenza Stato-regioni non può essere considerata un'alternativa alla Camera delle autonomie, in quanto diverse sono le logiche a cui rispondono i due organi. Dal punto di vista dei consigli regionali si può anzi riconoscere che una Camera territoriale che trovi un ancoraggio certo nella rappresentanza consiliare può contribuire a smorzare quell'effetto di marginalizzazione delle assemblee elettive che inevitabilmente il sistema delle Conferenze porta con sé¹²⁵.

Da questo punto di vista, appare di particolare interesse il possibile recupero della c.d. "Bozza Violante" – il disegno di revisione costituzionale approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati nella scorsa legislatura, a quanto sembra tutt'oggi abbastanza condiviso dalle forze politiche – che introdurrebbe – anche sulla scorta di spunti comparatistici – l'elezione indiretta della seconda Camera da parte dei consigli regionali e dei consigli delle autonomie locali. Con un meccanismo elettorale di secondo grado si supererebbero, tra l'altro, tutte le perplessità inerenti alle possibili alternative connesse al meccanismo dell'elezione diretta contestuale del Senato e delle assemblee regionali (contestualità piena o affievolita), che già avevano, a suo tempo, caratterizzato il dibattito sul progetto di riforma della parte seconda della Costituzione approvato dal Parlamento nella XIV legislatura (e poi bocciato dal corpo elettorale nel referendum del 25-26 giugno del 2006), e si aprirebbe la via ad un reinserimento a pieno titolo dei consigli nei circuiti rappresentativi e di raccordo.

In questa chiave di lettura, una riforma della seconda Camera basata sull'elezione indiretta da parte dei consigli potrebbe costituire elemento di bilanciamento rispetto alle torsioni maggioritarie impresse alla forma di governo regionale anche dall'evoluzione del sistema dei raccordi, nella prospettiva dell'auspicabile attenuazione dei profili più aspri che si sono manifestati in oltre quindici anni di "presidenzialismo" strisciante locale e regionale su cui oggi – specie alla luce delle preoccupanti trasformazioni della forma di governo nazionale – è forse il caso di tornare a meditare.

¹²⁴ Così, U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, 425 ss., spec. 432; nonché, soprattutto, ID., *Perché una camera territoriale per l'Italia*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, I, Napoli, Jovene, 2005, 3 ss.

¹²⁵ Cfr. R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali*, cit., 265.