

Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007*

di Valentina Tamburrini

(pubblicato sul sito www.issirfa.cnr.it)

SOMMARIO:

1. La legislazione statale in tema di Conferenza Stato-Regioni nel 2007
 - 1.1. Il progetto governativo di riforma del sistema delle Conferenze
 2. La giurisprudenza costituzionale sulla Conferenza Stato-Regioni nel 2007
 3. L'attività e il funzionamento della Conferenza Stato-Regioni nel 2007
- Note

1. La legislazione statale in tema di Conferenza Stato-Regioni nel 2007

Le novità dell'ultimo anno in materia di Conferenza Stato-Regioni paiono confermare la rilevanza che tale organo di raccordo tra Stato e autonomie territoriali è andato progressivamente assumendo. In particolare, la Conferenza sembra configurarsi sempre più come effettiva sede di dialogo tra lo Stato e le Regioni, e come efficace strumento di realizzazione della leale collaborazione.

Con particolare riferimento all'attività legislativa, è possibile registrare, anzitutto, un aumento delle funzioni dell'organo. Nuove disposizioni, infatti, prescrivono l'intervento della Conferenza. Nel dettaglio, tra le disposizioni che prevedono il raggiungimento di intese tra lo Stato e le Regioni, si ricordano l'art. 21-bis e 42 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 - convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, concernente interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale - con riguardo, rispettivamente, al finanziamento di programmi innovativi in ambito urbano "Contratti di quartiere II" e ai controlli nel settore agricolo. Vengono in considerazione, inoltre, numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008"), che, analogamente, prevedono un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni in relazione, tra l'altro, alla distribuzione di risorse finanziarie alle stesse Regioni (art. 1, commi 250, 299, 305, art. 2, commi 52, 372, 374, 528, 587). Ulteriori disposizioni legislative prevedono, invece, il raggiungimento di accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni (come l'art. 2, comma 379, della stessa legge 24 dicembre 2007, n. 244, in relazione alle linee guida per l'adozione, da parte delle Regioni, di programmi nel campo dell'assistenza protesica) o la richiesta di pareri (come prevedono l'art. 20 della legge 6 febbraio 2007, n. 13 - Legge comunitaria 2006 -, in relazione alle modalità delle comunicazioni che le imprese di produzione di olio d'oliva sono tenute ad effettuare all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura; l'art. 2-bis del decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10 - convertito dalla legge 6 aprile 2007, n. 46, concernente disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali -, in relazione al trattamento delle risorse citogenetiche; l'art. 90 della legge 24 dicembre 2007, n. 247 - recante norme in materia di lavoro e previdenza sociale - ai fini dell'adozione degli schemi di decreti legislativi adottati ai sensi della stessa legge; nonché, diverse disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244, quali l'art. 1, comma 302, in tema di individuazione di somme spettanti alle Regioni ordinarie, l'art. 2, comma 36, in relazione all'assegnazione a Regioni, Province e Comuni, del personale alle dipendenze dei consorzi di bonifica soppressi, l'art. 2, comma 194, in tema di incentivazione del prodotto turistico nazionale).

* AVVERTENZA: Il presente studio è destinato alla pubblicazione nel V Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia.

1.1. *Il progetto governativo di riforma del sistema delle Conferenze*

Per altro verso, sempre con riguardo all'attività legislativa, deve invece registrarsi la mancata realizzazione di progetti di riforma del sistema delle Conferenze. Il riferimento è, in particolare, allo schema di disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali, che, approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 2006, non ha avuto, nel corso del 2007, un seguito parlamentare (1). Il progetto governativo, strutturato in un unico articolo, disponeva l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di una nuova Conferenza, denominata Conferenza Stato-Istituzioni territoriali, in sostituzione delle attuali Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città e Unificata. Nella relazione illustrativa del disegno di legge si sottolineava che la collocazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri fosse opportuna alla luce del principio di invarianza della spesa, trattandosi, come indicato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 116/1994, di un incardinamento logistico e non funzionale.

Nello specifico, il disegno di legge prevedeva l'introduzione di alcune novità quanto all'organizzazione e alla disciplina delle funzioni dell'organo. In particolare, relativamente all'organizzazione, si introduceva un'articolazione della Conferenza in una sede plenaria e due sezioni semplici, per la trattazione l'una delle questioni di esclusivo interesse regionale, l'altra delle questioni di interesse locale, e venivano confermate le vigenti sessioni comunitarie (comma 3, lett. e)). A supporto della sede plenaria e delle sezioni semplici, si prevedeva una segreteria, in sostituzione delle attuali strutture, e si affidava ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento della Conferenza e della segreteria, stabilendo che i posti in organico, fino alla metà, fossero attribuiti a personale di Regioni, Province, Comuni e Comunità montane (comma 3, lett. n)). Si codificava, inoltre, la prassi delle riunioni tecniche che precedono le sedute delle attuali Conferenze. Al riguardo, il comma 3, lett. o) stabiliva, per l'esercizio delle funzioni della Conferenza, apposite riunioni tecniche o articolazioni organizzative interne per materie. Si prevedevano, in aggiunta, a supporto della segreteria, commissioni e gruppi di lavoro senza caratteri di stabilità e continuità sulla base di specifici progetti (comma 3, lett. r)).

Con riferimento alle funzioni, la cui individuazione era affidata al decreto delegato, il disegno di legge delega prevedeva che la nuova Conferenza - al pari delle attuali - esprimesse pareri su atti normativi e su atti amministrativi a valenza generale o comunque riguardanti la competenza di più amministrazioni di settore, sancisse intese e accordi tra lo Stato e le autonomie territoriali e provvedesse alle designazioni nei casi previsti dalla legge (comma 3, lett. a)).

Con particolare riguardo ai pareri, il disegno di legge delegava al Governo la revisione, secondo criteri di razionalizzazione e semplificazione, dei casi in cui è obbligatorio il parere della Conferenza sugli atti normativi del Governo e sui disegni di legge di iniziativa governativa nelle materie di legislazione concorrente e in quelle che incidono sull'organizzazione e sulle funzioni delle autonomie territoriali, prevedendo comunque l'obbligatorietà del parere sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati, sul disegno di legge comunitaria e sul disegno di legge di semplificazione. Si introduceva, inoltre, un parere facoltativo, su richiesta del Governo, e comunque non vincolante, sui disegni di legge e sugli atti normativi del Governo nelle materie di legislazione statale esclusiva che incidono sugli interessi delle autonomie territoriali (comma 3, lett. b)). Quale ulteriore significativa novità, si prevedeva un parere facoltativo sugli schemi di atti normativi delle Regioni e delle Province autonome, sottoposti alla Conferenza su iniziativa delle Regioni e delle Province autonome interessate, e la facoltà del Governo di chiedere la discussione in Conferenza sugli schemi di atti normativi delle Regioni e delle Province autonome, al fine di prevenire il contenzioso costituzionale (comma 3, lett. u)). Nella relazione illustrativa si chiariva che la scelta fosse volta a soddisfare l'esigenza di garanzia della leale collaborazione e di prevenzione del contenzioso costituzionale, considerandosi l'attuale sistema "sbilanciato perché le Regioni hanno la possibilità, tramite il parere della Conferenza, di esprimere il proprio avviso sugli atti normativi del Governo, mentre lo Stato non ha alcun potere di intervento preventivo".

Relativamente alle intese, il progetto governativo prevedeva: la revisione, secondo criteri di razionalizzazione, semplificazione e uniformità, delle tipologie di intese; l'intesa per l'esercizio delle funzioni amministrative da parte dello Stato nelle materie di competenza legislativa regionale; l'intesa per la destinazione dei fondi statali nelle materie di competenza legislativa regionale (comma 3, lett. c)). Con particolare riferimento alla previsione dell'intesa per l'esercizio statale delle funzioni amministrative nelle

materie di competenza legislativa regionale, la relazione illustrativa precisava che la disposizione fosse volta a dare attuazione ai principi affermati dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 303/2003 e n. 6/2004, in base ai quali, qualora si renda necessario assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 118 Cost., lo Stato può, con legge, attrarre a livello centrale le funzioni amministrative che trascendano l'ambito regionale e, al tempo stesso, regolarne l'esercizio, anche in deroga al riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni; in tal caso, tuttavia, la legge «deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali (2)», potendosi la stessa legge ritenersi legittima «solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà (3)». Si introduceva, in aggiunta, la facoltà per il Governo, ai fini della propria iniziativa legislativa, di promuovere intese all'unanimità per l'individuazione concorde dei principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente e per la definizione di criteri di riparto condivisi nelle materie c.d. trasversali, anche al fine di prevenire il contenzioso costituzionale e per il corretto esercizio della funzione regolamentare dello Stato nelle materie di competenza legislativa esclusiva; tali intese avrebbero potuto riguardare, ai fini di semplificazione e uniformità, discipline regionali di dettaglio (comma 3, lett. s)).

Di particolare rilevanza erano inoltre le disposizioni relative alla formazione della volontà della Conferenza. Al riguardo, per l'esercizio delle funzioni consultive, si stabiliva il ricorso al criterio maggioritario, purché sussistesse l'adesione alla proposta di atto sia dei rappresentanti delle Regioni, sia degli enti locali in seno alla Conferenza (comma 3, lett. p)). Analogamente, relativamente all'adozione di intese e accordi, si prevedeva il superamento della regola dell'unanimità nei casi in cui le Regioni o gli enti locali fossero assenti, si astenessero o non manifestassero apertamente il loro dissenso in sede di Conferenza. Con particolare riferimento alle intese, si precisava che, in caso di mancanza di unanimità, il Presidente della Conferenza potesse promuovere una votazione a maggioranza, salva comunque la possibilità di rimettere la questione al Consiglio dei Ministri, qualora l'intesa non venisse raggiunta neanche a maggioranza. Si richiedeva, infine, l'individuazione dei casi tassativi nei quali per l'intesa fosse comunque necessaria l'unanimità o una maggioranza qualificata (comma 3, lett. q)). La regola dell'unanimità era comunque richiesta per le intese (cui si è già fatto riferimento) volte all'enucleazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente e alla definizione dei criteri di riparto condivisi nelle materie trasversali (comma 3, lett. s)).

Nei primi commenti al disegno di legge, le autonomie territoriali, pur ritenendo apprezzabile il tentativo di riformare l'attuale sistema delle Conferenze mediante l'istituzione di una Conferenza Stato-Istituzioni territoriali, hanno valutato insoddisfacente il progetto. Le critiche hanno riguardato, oltre che singoli aspetti dello schema governativo, anche il disegno nel suo insieme, il quale, secondo Regioni ed enti locali, non darebbe piena attuazione al principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo (4).

Il progetto governativo illustrato, come si è detto, non ha avuto seguito nella scorsa legislatura; esso potrebbe tuttavia costituire un utile punto di partenza per l'elaborazione di altri progetti di riforma nella legislatura da poco inaugurata. Il sistema dei raccordi cooperativi di tipo organizzativo continua infatti a rappresentare un tema di grande rilevanza nel generale dibattito sulle forme di collaborazione tra enti territoriali. Ne fornisce testimonianza anche la giurisprudenza costituzionale in materia.

2. La giurisprudenza costituzionale sulla Conferenza Stato-Regioni nel 2007

Con riguardo all'attività del giudice delle leggi, deve dirsi anzitutto che l'impiego di strumenti cooperativi ha verosimilmente contribuito ad una significativa riduzione del contenzioso Stato-Regioni dinanzi alla Corte costituzionale. Il dato è stato evidenziato dallo stesso Presidente della Corte, Franco Bile, nell'annuale conferenza stampa della Consulta (5), osservando che la notevole diminuzione dei ricorsi – il 53% in meno rispetto all'anno precedente – “conferma [...] che - dopo il prevedibile disorientamento seguito ad una riforma radicale come quella del titolo V della parte II della Costituzione intervenuta nel 2001 - tanto lo Stato quanto le Regioni e le Province autonome si sono progressivamente adeguate ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare al canone della leale collaborazione. E [...] dimostra come si sia affermata la tendenza a ricercare la soluzione dei problemi di competenza nella sede propria politico-istituzionale, nella quale essi trovano più appaganti modalità di composizione”.

Quanto alle pronunce del giudice delle leggi, può ricordarsi come, nella generalità dei casi, l'avvenuto "passaggio" in Conferenza degli atti esaminati sia stato ritenuto efficace strumento di realizzazione della leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni. Può citarsi, in particolare, la sent. n. 401/2007, ove la Corte, richiamando alcune precedenti decisioni, ha precisato "come - nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi, anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 [...] - il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso [...] realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» [...]" (6). Tra le altre pronunce di analogo tenore, possono richiamarsi la sent. n. 88/2007 (7), la n. 162/2007 (8), e la n. 194/2007 (9), che hanno sancito la non fondatezza della questione di costituzionalità per violazione del principio della leale collaborazione, in considerazione del previsto coinvolgimento della Conferenza; la sent. n. 165/2007 (10), la n. 201/2007 (11), e la n. 339/2007 (12), che viceversa hanno stabilito l'illegittimità costituzionale di alcune delle norme statali impugnate, dal momento che risultavano assenti forme di coinvolgimento delle Regioni per il tramite della Conferenza. Da segnalare, inoltre, la sent. n. 58/2007 che, nel giudizio in ordine ad un conflitto di attribuzioni tra lo Stato e la Regione Valle d'Aosta, ha ritenuto lesiva del "principio costituzionale di leale collaborazione" l'adozione, da parte del Governo, di un provvedimento in diretto contrasto con l'intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni e, per conseguenza, ha annullato l'atto statale (13).

Vanno inoltre segnalate le pronunce della Corte costituzionale che, in taluni casi confermando precedenti orientamenti dello stesso giudice delle leggi, contribuiscono a definire meglio l'estensione del principio di leale collaborazione. Può ricordarsi, in proposito, la citata sent. n. 201/2007, che individua le condizioni in presenza delle quali è necessario il ricorso alle procedure di leale collaborazione. In particolare, nella pronuncia si ribadiscono precedenti statuizioni (14) della stessa Corte secondo le quali «- ove [...] non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa - si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (15). Analogo principio è espresso nella sopra citata sent. n. 401/2007, ove si afferma che "non sussiste alcun obbligo di coinvolgimento delle Regioni nella fase di esercizio della potestà regolamentare dello Stato nelle materie riservate alla sua competenza legislativa esclusiva" (precisando, peraltro, che ciò "vale anche per la tutela della concorrenza, in ragione [...] del peculiare modo di atteggiarsi della sua trasversalità") (16). Va quindi ricordata la sent. n. 98/2007, ove la Corte afferma che "le procedure di leale cooperazione possono applicarsi ai procedimenti legislativi «solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione»" (17). Il medesimo orientamento è quindi espresso anche nella sent. n. 387/2007, ove si chiarisce che "non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione [...] legislativa (18).

3. L'attività e il funzionamento della Conferenza Stato-Regioni nel 2007

La rilevanza assunta dalla Conferenza nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni emerge anche da un'analisi della sua attività. In proposito, il numero delle sedute e quello degli atti dalla stessa adottati nel corso del 2007 danno conferma dell'aumentata massa di competenze progressivamente attribuite all'organo. Si tratta di numeri elevati, in linea - del resto - con quelli registrati negli ultimi anni. In particolare, si sono tenute 19 sedute (21 nel 2006, 17 nel 2005), delle quali 2 in sessione comunitaria. Gli atti adottati sono circa 300 (330 nel 2006, 222 nel 2005). Tra questi, si contano 96 pareri (130 nel 2006, 108 nel 2005), 90 intese (91 nel 2006, 46 nel 2005), 32 accordi (25 nel 2006, 21 nel 2005), 51 atti di designazione (65 nel 2006, 29 nel 2005) e una trentina di atti atipici, quali generiche deliberazioni, prese d'atto, approvazioni (meno di 20 nel 2006 e nel 2005) (19).

Alcune delle questioni delle quali si è occupata la Conferenza nel corso del 2007 appaiono inoltre particolarmente significative. Si segnala, ad esempio, l'intesa sancita il 12 luglio sul "Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura", con la quale sono state indicate le modalità per procedere all'aggiornamento della normativa vigente alla luce delle norme costituzionali e delle pronunce del giudice delle leggi. Rilevanti paiono anche l'accordo del 29 marzo, in tema di obiettivi di carattere

prioritario e di rilievo nazionale per l'attuazione del "Piano sanitario nazionale 2006-2008", e l'accordo del 1° agosto, relativo al "Patto per la tutela della salute e la prevenzione nei luoghi di lavoro", nel quale si precisano le linee di indirizzo strategiche e gli obiettivi specifici per il funzionamento del Sistema sanitario nazionale. Degni di nota sono inoltre il parere del 10 maggio, in merito all'Accordo quadro tra Ministero del commercio internazionale e le Regioni – in materia di internazionalizzazione dell'economia territoriale – e il parere del 31 maggio, sulla proposta di delibera CIPE in ordine alla "definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale degli interventi socio-strutturali comunitari" per il periodo 2007-2013. Di rilievo appare anche la deliberazione del 14 giugno, in merito all'approvazione del "Protocollo d'intesa per la rilevazione dei dati e lo sviluppo di un sistema informativo integrato sugli istituti di antichità e d'arte e i luoghi della cultura non statali", siglato dall'ISTAT, le Regioni e il Ministero per i beni e le attività culturali.

Con riguardo al funzionamento, non si registrano significativi scostamenti dai principi che hanno regolato la Conferenza fin dalla sua istituzione. In proposito, va rilevato che parte della dottrina si è espressa criticamente in relazione ad alcuni tratti caratteristici dell'organo.

Tra questi, viene in considerazione, in primo luogo, quello della marcata dipendenza dal Governo. Al riguardo, può infatti osservarsi che: la Conferenza è convocata dal Presidente del Consiglio e dallo stesso presieduta (salvo deleghe a suoi rappresentanti); il Governo fissa l'ordine del giorno delle sedute della Conferenza; l'attività istruttoria e di coordinamento dei lavori sono affidati all'Ufficio di Segreteria della Conferenza, il quale è struttura della Presidenza del Consiglio, direttamente dipendente dal Presidente della Conferenza.

Le funzioni dell'Ufficio di Segreteria si rivelano estremamente importanti ai fini del buon andamento dei lavori della Conferenza. Tale Ufficio, sulla base del decreto del Ministro per gli affari regionali 22 luglio 2003, risulta articolato in sei servizi, ciascuno dei quali, per le materie di propria competenza, cura l'istruttoria dei provvedimenti all'esame della Conferenza, gli adempimenti preliminari e successivi a ciascuna seduta, i rapporti tra lo Stato e le autonomie (20). In particolare, prima di ogni seduta della Conferenza, l'Ufficio provvede all'organizzazione di riunioni, convocando i funzionari delle amministrazioni statali e regionali interessate ad un medesimo provvedimento all'ordine del giorno della Conferenza, per la discussione delle questioni tecniche e la ricerca di soluzioni condivise. L'individuazione di una soluzione soddisfacente per tutte le amministrazioni interessate può talvolta richiedere anche più incontri in sede tecnica. In via generale, solo quando i principali nodi problematici siano stati sciolti, la relativa questione viene inserita nell'ordine del giorno della Conferenza, la quale in tal modo potrà procedere alla trattazione dei singoli provvedimenti con speditezza e celerità.

Secondo parte della dottrina, la subordinazione sostanziale all'organo esecutivo sarebbe espressione di una asimmetria tra la componente statale e quella regionale che si tradurrebbe in una violazione del principio della parità tra gli enti territoriali enunciato dall'art. 114 Cost. (21). Di qui, la necessità di interventi correttivi, diretti ad eliminare il profilo della dipendenza dall'organo esecutivo.

In merito a ciò, potrebbe tuttavia obiettarsi che tale dipendenza costituisce in realtà un carattere strutturale della Conferenza; la quale è chiamata a pronunciarsi principalmente su atti statali o comunque ad adottare atti la responsabilità della cui conclusione è, almeno nella generalità dei casi, imputabile allo Stato, anche in considerazione dell'esigenza di assicurare il buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. Assumono infatti carattere del tutto eccezionale i casi di attribuzione alle Regioni di competenze deliberative con l'obbligo di sottoposizione delle relative decisioni al parere della Conferenza. Un esempio di tal genere è offerto dalla recente legislazione: l'art. 2, comma 36, della legge finanziaria 2008 stabilisce, nell'ipotesi di soppressione dei consorzi di bonifica, che il relativo personale passi alle dipendenze di Regioni, Province e Comuni, "secondo modalità determinate dalle regioni, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano".

Ad ogni modo, nella prassi dei lavori della Conferenza, risulta evidente l'impegno rivolto dagli apparati statali alla ricerca di soluzioni soddisfacenti tanto per lo Stato quanto per le Regioni; in proposito, non è infatti privo di rilievo il fatto che la composizione degli interessi si traduce in un successo per l'organo stesso che l'ha perseguita.

Un ulteriore carattere dell'organo - spesso annoverato tra i suoi difetti di funzionamento - concerne le modalità di svolgimento dei lavori. Le quali per molti aspetti sono affidate alla prassi, essendo carente una specifica disciplina legislativa della materia e mancando un regolamento interno della Conferenza (22). Tra le questioni non regolate, alcune appaiono di particolare rilievo. Si pensi alla mancata previsione di un *quorum* per la validità delle sedute, o - relativamente ad alcune tipologie di atti - a quello per la

validità delle votazioni (23); all'assenza di regolamentazione quanto alla vincolatività delle deliberazioni per il Governo, o per le Regioni (o Province autonome) dissenzienti (24); alla stessa attività istruttoria dell'Ufficio di Segreteria; o, ancora, al regime pubblicitario dei lavori della Conferenza.

Anche tale aspetto, tuttavia, può risultare funzionale al buon esito dei lavori. Il ricorso alla prassi per la definizione delle varie fasi procedurali, infatti, può, in taluni casi, rappresentare uno strumento più agile ed efficace - ai fini del raggiungimento di un risultato utile - di una puntuale disciplina legislativa o regolamentare. Il buon andamento dei lavori appare del resto un obiettivo sempre fermamente perseguito. In proposito, con riguardo alla fase deliberativa, nell'intento di meglio razionalizzare l'andamento dei lavori - ed in analogia con quanto sperimentato in ambito comunitario, relativamente ai lavori del COREPER - è stata introdotta nell'ultimo biennio l'articolazione dell'ordine del giorno delle sedute in un duplice elenco, A e B: il primo, concernente le questioni effettivamente da discutere, in ordine alle quali, cioè, l'istruttoria non abbia condotto ad un testo condiviso; il secondo, relativo agli argomenti sui quali si è già addivenuti ad una soluzione soddisfattiva in sede tecnica (25). La suddivisione delle questioni è affidata all'Ufficio di Segreteria, al termine dei lavori condotti in sede tecnica.

Tra i limiti dell'organo, parte della dottrina individua anche l'incidenza delle sue delibere su questioni di natura meramente tecnico-amministrativa, mentre risulterebbero carenti poteri decisori in ordine alle grandi questioni di carattere politico (26). Inoltre, sovente si rileva lo scarso potere di incidenza delle delibere della Conferenza sull'attività del Parlamento (27).

In relazione a quest'ultimo aspetto, può tuttavia segnalarsi il tentativo del Ministero per gli Affari regionali e le autonomie locali di assicurare un seguito parlamentare alle deliberazioni della Conferenza. In particolare, si è registrato nel corso del 2007 uno scambio di comunicazioni tra lo stesso Ministero e i Presidenti delle Camere, dal quale è emersa la disponibilità dei Presidenti dei due rami del Parlamento a favorire, nel rispetto dei rispettivi regolamenti, la conoscibilità tra i parlamentari delle valutazioni espresse dalla Conferenza.

Quanto all'avvertita esigenza di estendere il potere deliberativo della Conferenza alle grandi scelte di carattere politico, alcuni autori hanno individuato la via per il suo soddisfacimento nella realizzazione di alcune sostanziali modifiche all'organo in esame; secondo tale dottrina, la Conferenza, opportunamente riformata, sarebbe in grado di assicurare la tutela degli interessi regionali in modo più funzionale ed efficace di una Camera delle Regioni (28).

Senza entrare, in questa sede, nel merito del dibattito che oppone i sostenitori della tesi prospettata a quanti ritengono invece imprescindibile una Camera delle Regioni, appare evidente che la problematica delle sedi della rappresentanza territoriale costituisce un tema di grande attualità. L'alternativa tra trasformazione del Senato in Camera di rappresentanza delle Regioni e realizzazione della c.d. "bicameralina", in attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3/2001, è stata infatti nell'ultimo anno al centro di vivaci dibattiti in ambito dottrinale (29), e può prevedersi che la questione continuerà ad essere oggetto di riflessioni, nella legislatura da poco inaugurata tra ripetuti richiami al suo carattere "costituente".

NOTE

(1) Il testo del d.d.l. può essere consultato in www.issirfa.cnr.it, *sub Osservatorio sulle Regioni > Il cammino delle riforme e la progettazione legislativa > XV Legislatura*.

(2) Cfr. sent. n. 6/2004, punto 7. del *Considerato in diritto*.

(3) Cfr. sent. n. 303/2003, punto 2.2. del *Considerato in diritto*.

(4) Si vedano, in proposito, la relazione dell'Osservatorio legislativo interregionale del febbraio 2007 e la nota dell'ANCI e dell'UPI del gennaio 2007, reperibili al sito internet www.issirfa.cnr.it, *sub Osservatorio sulle Regioni > Il cammino delle riforme e la progettazione legislativa > XV Legislatura*.

(5) La conferenza stampa si è tenuta il 14 febbraio 2008 presso il Palazzo della Consulta. Il testo della relazione del Presidente Bile è reperibile all'indirizzo web www.cortecostituzionale.it.

(6) Cfr. il punto 5.3. del *Considerato in diritto*.

(7) Cfr. il punto 12. del *Considerato in diritto*.

(8) Cfr. il punto 14.1. del *Considerato in diritto*.

(9) Cfr. il punto 5.3. del *Considerato in diritto*.

(10) Cfr. il punto 4.4. del *Considerato in diritto*.

- (11) Cfr. il punto 6. del *Considerato in diritto*.
- (12) Cfr. il punto 12.1. del *Considerato in diritto*.
- (13) Cfr. il punto 2. del *Considerato in diritto*.
- (14) Il riferimento è alle sentenze n. 50 e n. 219 del 2005.
- (15) Cfr. il punto 6. del *Considerato in diritto*.
- (16) Cfr. il punto 7.5. del *Considerato in diritto*.
- (17) Cfr. il punto 8. del *Considerato in diritto*.
- (18) Cfr. il punto 4.1. del *Considerato in diritto*.
- (19) I dati sono ricavati dai documenti resi disponibili *on line* dall'Ufficio di Segreteria della Conferenza all'indirizzo *web www.statoregioni.it*.
- (20) I servizi svolgono attività nei seguenti settori: I. Rapporti istituzionali, lavoro ed istruzione; II. Rapporti internazionali, programmazione e finanza; III. Sanità e politiche sociali; IV. Attività produttive e infrastrutture; V. Ambiente e territorio; VI. Politiche agricole e forestali. Accanto ai servizi, è istituita inoltre una segreteria tecnica.
- Presso l'Ufficio di Segreteria operano anche Gruppi di lavoro, Comitati e Tavoli tecnici permanenti, con funzioni soprattutto istruttorie e di coordinamento nelle materie determinate dall'atto istitutivo. Tra i collegi permanenti figurano, tra gli altri, il Comitato tecnico permanente di coordinamento in materia di agricoltura; il Gruppo di lavoro con funzioni istruttorie, di raccordo, collaborazione e concorso alle attività della Conferenza in materia di politiche comunitarie; il Tavolo di monitoraggio e verifica sui livelli essenziali di assistenza sanitaria effettivamente erogati e sulla corrispondenza ai volumi di spesa stimati e previsti.
- (21) Cfr. R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Ist. fed.*, 6/2006, 918 ss.
- (22) Cfr. S. Budelli, *Anatomia dei raccordi nell'assetto policentrico*, Torino, 2006, 196 ss.; sul tema, si vedano anche le osservazioni di I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, 319 ss.
- (23) Cfr. F.S. Marini, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, 3/2001, 656 ss.; R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 937 ss.; su tali aspetti, si veda inoltre V. Tamburrini, *La Conferenza Stato-Regioni*, nel *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, a cura dell'ISSIRFA-CNR, Milano, 2007, 327 ss.
- (24) Cfr. R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 937; I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, 336 ss.; in argomento, si vedano inoltre le considerazioni di R. Carpino, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Ist. fed.*, 1/2006, 13 ss.
- (25) Cfr. R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 940.
- (26) Cfr. R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., 922 ss.
- (27) Cfr. G. Carpani, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006, 210 s.
- (28) Si vedano, in particolare, R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit. 932 ss.; I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., 277 ss.
- (29) Circa l'opportunità di procedere all'istituzione della c.d. "bicameralina", a fronte delle difficoltà nel riformare la seconda Camera, cfr. A. D'Atena, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in *Rass. parl.*, 1/2007, 31 ss. In modo analogo, cfr. N. Lupo, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. parl.*, 2/2007, 357 ss.; R. Bifulco, *Il contributo dei regolamenti parlamentari alla configurazione della forma di Stato: l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Astrid Rassegna* n. 42/2007, all'indirizzo *web www.astrid-online.it*; S. Mangiameli, *La Conferenza Stato Regioni e la riforma costituzionale del Titolo V: dalla rappresentanza alla collaborazione*, in *Le Conferenze Stato-Regioni ed Unificate*, pubblicazione a cura dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, 2006, 31 ss. *Contra*, V. Lippolis, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. parl.* n. 1/2007, 61 ss.; G.M. Salerno, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, in *Rass. parl.*, 2/2007, 379 ss.