

# **Il sistema italiano delle Conferenze**

di Raffaele Bifulco

*Relazione tenuta al Convegno “Il mondo delle Seconde Camere”  
Torino 31/3 – 1/4/2005*

**Versione assolutamente provvisoria**

Questo Convegno rappresenta un'importante occasione per ascoltare e ragionare di seconde camere nel mondo. L'impianto spiccatamente comparatista dell'incontro mi giustifica dunque se cercherò di avvicinarmi al tema assegnatomi -il sistema italiano delle Conferenze, tutto interno all'ordinamento italiano- attraverso il metodo comparato. Credo che l'approccio, scelto d'intesa con gli organizzatori del convegno, permetta, da un lato, di guardare con maggiore distacco ai «fatti» italiani e, dall'altro, di rapportarsi in maniera ottimale con l'oggetto principale di questo incontro. Del resto, come vedremo, il rapporto tra seconde camere e conferenze permette di svolgere qualche interessante riflessione sulla forma di governo negli stati federali. Il confronto con gli organismi di cooperazione presenti negli altri Stati federali permetterà di far risaltare le peculiarità del sistema italiano di Conferenze.

## **I**

### **ASPETTI DI DIRITTO COMPARATO**

#### **Le Conferenze negli Stati federali**

Vorrei partire proprio dal rapporto tra seconde camere e conferenze. Si tratta di un segmento istituzionale di grande rilievo soprattutto se teniamo presente la fase istituzionale che vive l'Italia in questi giorni.

Mi pare di poter affermare in via generale e di sintesi che non c'è un vero rapporto di consequenzialità tra seconde camere, che rappresentano gli Stati membri, e istituti della cooperazione. In altre parole, il diritto comparato ci mostra l'affermazione degli istituti della cooperazione, e in particolare delle conferenze che sono l'oggetto che qui ci interessa, indipendentemente dal tipo di seconda camera prescelto.

Le seconde camere hanno infatti la funzione di rappresentare gli interessi degli Stati membri nella formazione della volontà federale. In questo ambito il fine principale perseguito dalle disposizioni costituzionali è la tutela dei territori o degli Stati più piccoli. Rappresentative in tal senso sono le disposizioni sulle seconde camere presenti nelle costituzioni degli USA e della Svizzera, che, tutelando le minoranze territoriali in virtù del c.d. principio aritmetico, non incidono in alcun modo sugli istituti della cooperazione orizzontale e verticale.

Lo stesso può dirsi per quelle seconde camere formate da rappresentanti eletti dalle assemblee legislative degli Stati membri, come era una volta negli Usa e in Svizzera e oggi è in Austria.

Molto diverso, direi anzi unico, è il caso della seconda camera tedesca. In questo caso la costituzione non ha mirato ad assicurare la rappresentanza degli interessi dei territori, bensì la rappresentanza dei governi degli stati membri. Gli interessi dei territori qui sono sullo sfondo anche perché nella seconda camera tedesca prevale la

logica governativa, unilaterale perché priva della minoranza: in questa seconda camera sono i governi che partecipano alla formazione della volontà federale.

Il ruolo di cerniera del *Bundesrat* è stato poi accentuato dalla natura esecutiva del federalismo tedesco: essendosi polarizzate le funzioni statali –e cioè la legislativa nelle mani della Federazione e l'amministrativa in quelle dei *Länder*- è più che ovvio che il Consiglio federale, organo legislativo composto da membri degli esecutivi, sia divenuto l'istituto centrale della cooperazione tedesca.

Ma proprio per la compresenza di questi due elementi difficilmente rinvenibili in altri ordinamenti, composizione della seconda camera secondo il c.d. modello *Bundesrat* da un lato e federalismo d'esecuzione dall'altro, ho precisato che il caso tedesco è un unico. Credo che poche definizioni possano rendere questa unicità come quella apparsa in Germania intorno agli anni '70 per definire questo particolare mix di elementi della forma di stato e di governo: *Politikverflechtung*. Un intreccio politico tra le principali istituzioni federali che caratterizza la forma di stato tedesca.

### **Conferenze e forme di governo**

Se è vero, come ho appena provato ad affermare, che le conferenze si sono sviluppate in tutti gli stati federali indipendentemente dal tipo di seconda camera prescelto, non si può anche fare di tutta un'erba e un fascio e chiuder così il discorso. Ancora una volta lo strumentario del diritto comparato ci obbliga a distinguere, permettendoci di sviluppare un rapporto, un nesso tra ruolo delle conferenze e forma di governo

In ogni sistema federale esiste infatti una conferenza dei capi di governo, con o senza la partecipazione della Federazione. È questo organismo il principale motore della cooperazione orizzontale e verticale, in quanto le principali decisioni a carattere federale sono definite politicamente in questi collegi.

All'interno di questa tendenza generale verso lo sviluppo di processi decisionali collegiali v'è però da distinguere. Vi sono infatti Stati federali in cui questa tendenza è molto accentuata. Tra questi vanno annoverati sicuramente la Repubblica federale di Germania <sup>1</sup>, l'Austria <sup>2</sup>, il Canada <sup>3</sup>, l'Australia <sup>4</sup>. In questi Stati le conferenze in questione svolgono un ruolo di sicuro rilievo politico non riscontrabile in altri Stati federali.

In Svizzera va invece registrato che non esiste un'istituzione paragonabile a una conferenza dei capi di governo. Troviamo organi collegiali che riuniscono i vertici delle amministrazioni cantonali (*Direktorenkonferenzen*), con la presenza del governo

---

<sup>1</sup> Molto note sono la *Konferenz der Ministerpräsidenten*; le conferenze dei ministri di settore, tra le quali un ruolo tradizionalmente di spicco svolge la *Kultusministerkonferenz* con importanti competenze in materia di educazione e formazione; gli scambi di opinione (*Besprechungen*) tra Cancelliere e Capi dei governi a norma dell'art.31 del regolamento del governo federale (*GO BReg*); le numerosissime conferenze settoriali tra Federazione e *Länder*.

<sup>2</sup> Dove spicca la *Landeshauptmännerkonferenz*, la più importante conferenza di coordinamento dei *Länder*, alla quale partecipano anche rappresentanti della Federazione, a volte lo stesso Cancelliere o suoi ministri; la *Landesdirektorenkonferenz*, composta dai vertici delle amministrazioni dei *Länder* e dal capo del servizio costituzionale del Cancelliere federale; esistono poi una serie di conferenze settoriali, tra le quali molta importanza assume la *Landesfinanzreferentenkonferenzen*. Di particolare rilievo per la cooperazione orizzontale è poi la *Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der niederösterreichischen Landesregierung*, creata nel 1951.

<sup>3</sup> In questo Stato le conferenze dei Primi ministri hanno assunto un ruolo via via sempre più importante; ma anche qui esistono numerose conferenze settoriali, come il *Canadian Council of Ministers of Education*, il *Canadian Council of Resource and Environment Ministers*.

<sup>4</sup> L'Australia, con la Conferenza australiana dei Premiers e con il Consiglio dei Prestiti, è menzionata già da K.C.WHEARE, *Governo federale* [1945], Milano, Comunità, 1949, 438-40, come lo Stato federale in cui, rispetto a Stati Uniti e Canada, più avanzata è la cooperazione intergovernativa.

federale e dell'amministrazione federale, ma si tratta di collegi che oltre ad essere poco formalizzati, adottano decisioni di carattere settoriale. Di rilievo ancor più settoriale sono le altre conferenze, a volte con specifici compiti amministrativi<sup>5</sup>.

Anche negli Stati Uniti, sebbene si siano sviluppati organismi collegiali misti di natura molto varia (Federazione-Stati; Federazione-Stati-Enti locali; Federazione-Enti locali; Stati-Enti locali) e per compiti specifici<sup>6</sup>, non esistono tuttavia organismi collegiali del rilievo assunto in Germania, Austria o Canada. La *Governors' Conference* svolge un ruolo decisamente minore rispetto alle consorelle di altri stati federali<sup>7</sup>.

L'osservazione del funzionamento delle conferenze dei capi di governo nei sistemi federali permette di confermare che le conferenze svolgono un ruolo decisamente più importante in Germania, Austria e Canada che non in Svizzera e Stati Uniti. Credo che questa differenza sia da imputare alla diversità delle forme di governo.

I primi tre Stati hanno in comune una forma di governo sostanzialmente parlamentare in cui il capo del governo è anche il capo della maggioranza parlamentare. Di conseguenza le decisioni assunte in conferenze nelle quali è presente anche il governo, che tali decisioni condivide o comunque contribuisce a formare, hanno un peso specifico notevole dal punto di vista politico.

Differente è la situazione in Svizzera, dove, come è noto, il governo è un organo collegiale con un presidente a rotazione e dove, in ogni caso, è il Parlamento ad assumere le decisioni fondamentali.

Anche negli Stati Uniti la situazione presenta caratteristiche proprie. Secondo Elazar la separazione dei poteri, insieme al grande numero di unità costitutive, ha impedito lo sviluppo della tendenza presente negli altri Stati federali<sup>8</sup>. Infatti il Presidente degli Stati Uniti e i governatori dei cinquanta stati non possono prendere decisioni e farle rispettare, come riescono a fare i Primi ministri degli altri ordinamenti.

La diversa logica della forma di governo potrebbe spiegare dunque il motivo per cui in alcuni Stati federali il ruolo delle Conferenze dei vertici degli esecutivi è più accentuato che non in altri.

### **Il ruolo fondamentale della cooperazione orizzontale**

Ma l'osservazione comparata ci permette di fissare altri dati di non poco rilievo per una migliore comprensione del nostro sistema di conferenze e quindi del nostro modello cooperativo.

Vorrei in primo luogo sottolineare il carattere prevalentemente informale della cooperazione organica nella maggior parte degli stati federali. Per informalità possiamo intendere che non solo l'attività delle conferenze non è istituzionalizzata ma anche che i risultati della medesima attività, pur avendo notevole valore politico, sono prive di valore giuridico.

---

<sup>5</sup> Come la *Schweizerische Staatsschreiberkonferenz*, che si occupa di problemi di coordinamento amministrativo e di pubblicazione di atti normativi; oppure come i *Treffen der Kantonsregierungen*.

<sup>6</sup> Tra i tanti si pensi alla commissione degli Appalachi; alla *Port of New York Authority, Delaware River Basin Commission, Ohio River Valley Sanitation, Palisades Interstate Park Commission, Education Commission of the States, Multistate Tax Commission*.

<sup>7</sup> WHEARE, *Governo federale*, cit., 440-2.

<sup>8</sup> D.J.ELAZAR, *Idee e forme del federalismo* [1987], Milano, Mondadori, 1998, 171; adesivamente M.BOTHE, *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat*, in C.Starck (a cura di), *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1988, 181.

La formalizzazione legislativa -vale a dire la previsione con legge dell'istituzione delle conferenze, delle loro strutture organizzative (segreterie), delle soluzioni procedurali e funzionali- è per lo più sconosciuta.

L'informalità istituzionale -che introduce quindi nell'organizzazione federale elementi di *soft law* o, se non si vuole usare una terminologia internazionalistica molto praticata dai costituzionalisti degli stati federali ma meno familiare ai costituzionalisti degli stati regionali, di convenzionalità- si avverte non solo nella libertà delle formule istituzionali ma anche nella pluralità delle tipologie organizzative e nella molteplicità delle conferenze. Ed è inutile che sottolinei le differenze con l'ordinamento italiano.

Voglio cioè dire che non solo la istituzione delle conferenze è rimessa all'iniziativa delle parti in gioco, ma anche la composizione delle stesse è dettata dalle concrete esigenze. Registriamo conferenze di livello solo orizzontale (tra stati membri) o di livello verticale (Federazione-Stati, Federazione-Enti locali, Stati-Enti locali); conferenze che coinvolgono i massimi organi politici della federazione e degli stati membri (conferenze dei Capi di governo) ovvero i vertici politici delle rispettive amministrazioni (conferenze dei ministri) ovvero ancora i rispettivi livelli amministrativi; e, dal punto di vista del prodotto che fuoriesce da queste attività, possiamo distinguere tra conferenze orientate alla soluzione dei problemi e conferenze orientate, invece, alla discussione dei problemi e allo scambio di informazioni<sup>9</sup>.

Il fattore dell'informalità mi pare dunque indice di un preciso dato costituzionale. Le formule cooperative negli stati federali sono espressione della loro autonomia costituzionale, intesa qui in senso ampio e non solo come capacità di autoorganizzarsi tramite una costituzione. L'autonomia a cui faccio qui riferimento è quella qualità che si contrappone alla eterodirezione. La cooperazione, in altre parole, nasce dal basso.

Questo dato è di fondamentale importanza per comprendere in concreto le differenze tra Italia e altri sistemi federali. L'informalità, l'autonomia come libertà di trovare formule organizzative, lasciano chiaramente comprendere che i modelli cooperativi nascono in primo luogo nel livello orizzontale. Le formule cooperative servono innanzitutto a mettere in rapporto tra loro gli Stati membri e poi divengono strumento anche dei rapporti verticali.

Ancora una volta basta dare uno sguardo all'esperienza comparata per convincersene. Proprio negli Stati Uniti, che per primi hanno sperimentato il federalismo cooperativo, le formule cooperative continuano a trovare applicazione soprattutto a livello orizzontale. E così anche in Svizzera è attraverso lo strumento dei concordati e degli accordi che vengono risolte molte questioni intercantonali.

Focalizzando l'attenzione in particolare sugli oggetti della cooperazione, si nota che questa serve sì per risolvere questioni legati ai rapporti di tipo verticale, ma trova un uso frequentissimo anche per incidere sui rapporti di tipo orizzontale tra stati. Si pensi soprattutto al coordinamento dell'attività amministrativa, allo scambio di informazioni e di aiuto reciproco, all'adempimento di compiti tramite organi comuni. Altro frequente oggetto delle formule cooperative è la delimitazione delle competenze: in ogni ordinamento federale sono molto diffusi accordi, prodotti grazie all'attività delle conferenze, sulla delimitazione dei confini o sullo sfruttamento delle risorse interstatali o sull'attività di polizia oltre il confine statale o sulla politica estera (come nel caso del noto *Lindauer Abkommen* in Germania). Per non parlare poi della delicatezza degli accordi in materia finanziaria e di perequazione finanziaria: soprattutto nei casi in cui la costituzione non contiene una adeguata disciplina delle

---

<sup>9</sup> BOTHE, *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat*, cit., 187.

rispettive competenze in materia finanziaria, lo strumento cooperativo diventa essenziale per giungere a soluzioni condivise (così è in particolare in Svizzera, Stati Uniti, Canada); anche gli aspetti legati alla perequazione finanziaria, per lo più di tipo verticale, trovano disciplina spesso attraverso formule cooperative.

### **Diversità di funzioni delle Conferenze in Italia e negli Stati federali**

In altre parole e provando a sintetizzare, negli stati federali la cooperazione è servita a risolvere i problemi dell'autonomia senza passare all'estremo della centralizzazione; in Italia, invece, la cooperazione è servita per realizzare un percorso esattamente inverso, passare dal centralismo all'autonomia. Si tratta di due percorsi speculari, il primo dal basso verso l'alto, il secondo dall'alto verso il basso. È una fondamentale differenza riconducibile ai diversi contesti istituzionali e normativi dei processi e soprattutto ai diversi punti di partenza dei processi federali.

Questa prospettiva di analisi è confermata anche attraverso la considerazione delle finalità della cooperazione, che possono essere così sintetizzate: il raggiungimento di condizioni di vita uniformi all'interno dell'ordinamento giuridico generale ovvero l'adempimento adeguato di compiti che le singole entità statali non riescono a svolgere da sole.

Mentre la prima finalità è fortemente presente negli ordinamenti federali più attenti al valore dell'omogeneità sociale, come la Germania e l'Austria, e meno presente negli ordinamenti federali più attenti al valore della differenza, la seconda finalità è propria di tutte le forme cooperative. Questa seconda finalità, infatti, muove da oggettivi dati territoriali o finanziari: determinati problemi con rilievo ultrastatale (come la programmazione del territorio, dei trasporti, della circolazione, la tutela dell'ambiente) possono essere risolti solo con la cooperazione tra entità confinanti; spesso, dietro la creazione di organi comuni vi è l'inadeguatezza finanziaria di uno o più stati membri nello svolgimento di compiti loro propri. È sempre all'interno di questa seconda finalità che collocherei i problemi legati all'adeguatezza del riparto competenziale e funzionale, propri di tutti gli stati composti.

Ma se queste sono le finalità della cooperazione, dobbiamo riconoscere che esse confermano la tendenza o il movimento sopra evidenziato, che va dal principio di autonomia verso il principio di unità. Negli ordinamenti federali le forme cooperative presuppongono delle unità autosufficienti che, a un certo punto e per motivi esogeni legati allo sviluppo storico, riconoscono l'«insufficienza della loro autosufficienza» e cominciano a coordinarsi tra loro e con l'unità superiore. Come si diceva sopra, la cooperazione verticale, in questi ordinamenti, rappresenta o ha rappresentato l'unica concreta alternativa a processi di accentramento: una sorta di *compensazione*.

Tutt'altra storia è quella della cooperazione intergovernativa in Italia. Diversi i contesti, diversi i punti di partenza, diversi quindi anche gli oggetti e le finalità della cooperazione.

Diversi i contesti: non un processo federale per associazione, ma per dissociazione, anche se fortemente guidato dallo Stato.

Diversi i punti di partenza: non tante entità statali dotate di autonomia costituzionale, ma un'unica entità statale espressione del principio unitario. E dunque l'autonomia (regionale) non era un fattore pre-dato, ma, ammesso che fosse un valore condiviso dalla comunità, un insieme di istituti giuridici da costruire.

E quindi diverse le forme, gli oggetti e le finalità rispetto agli stati federali. Quanto alle forme, a tacer d'altro mi limiterei a sottolineare la sostanziale assenza del livello orizzontale della cooperazione che, come si è detto, negli stati federali rappresenta il motore primo della cooperazione.

Quanto agli oggetti, la cooperazione esclusivamente verticale è stata in un primo momento intesa come mezzo di soluzione delle interferenze competenziali e poi, più ampiamente, come mezzo di partecipazione delle Regioni alle decisioni statali.

Quanto alle finalità, è evidente che, con questi presupposti, esse sono state molto diverse da quelle appena individuate a proposito degli stati federali: non mezzo per raggiungere uniformi condizioni di vita, perché queste sono un fattore pre-dato, sono assicurate, per principio, dallo stato; e neppure un mezzo per svolgere meglio, insieme alle altre Regioni, compiti che, da sola, ciascuna entità non riesce a svolgere, atteso che in Italia la cooperazione orizzontale ancora attende di svilupparsi. La unica vera finalità della cooperazione in Italia è stata dunque il rafforzamento dell'autonomia tramite la partecipazione.

Se così non fosse, se le finalità non fossero così diverse perché diversi sono i punti di partenza, non potremmo spiegarci le spesso differenti valutazioni che dei modelli cooperativi si trovano nella dottrina federalista straniera. Per chi conosce questo tipo di dottrina è infatti frequente imbattersi in critiche spesso aspre nei confronti del c.d. federalismo cooperativo, visto come strumento di accentramento. Sfido i presenti a trovare accenti altrettanto critici e diffusi verso il c.d. regionalismo cooperativo tra i fautori del regionalismo italiano. Non è un caso, per chiudere su questo punto, che sia in Belgio sia soprattutto in Austria si trovino valutazioni altrettanto positive delle formule cooperative: anche in questi ordinamenti il rafforzamento delle entità territoriali è infatti passato attraverso la cooperazione.

## II

### IL SISTEMA ITALIANO DELLE CONFERENZE NEL CONFRONTO CON LE CONFERENZE DEGLI STATI FEDERALI

Nell'ambito della peculiare finalità della cooperazione tra i diversi livelli di governo in Italia le conferenze hanno svolto un ruolo di primo piano, ruolo che si è progressivamente accentuato negli ultimi anni.

Non è questa la sede né per ricostruire l'ormai lungo percorso che ha condotto all'attuale stato dell'arte delle conferenze né per entrare nel dettaglio dei problemi relativi alla struttura, alle funzioni, ai procedimenti decisionali delle singole conferenze. A tal fine mi permetto di rinviare alla stesura finale della relazione destinata alla pubblicazione degli atti. In questa sede mi limito a dare uno sguardo d'insieme, avendo come punto di riferimento il ben noto d.lgs.281/97, che ha dato alle preesistenti conferenze la configurazione di un sistema. Le due conferenze, la Stato-Regioni e la Stato-città, preesistenti al decreto legislativo, vedono ampliate e sistematizzate le rispettive competenze; nelle materie di interesse comune esse si incontrano nella Conferenza unificata.

Negli anni più recenti è la Conferenza Stato-Regioni l'organismo che ha visto maggiormente accrescere il suo ruolo. Ciò è dimostrato non solo dall'analisi delle competenze che le sono state attribuite dal d.lgs.281/97<sup>10</sup>, ma soprattutto dagli

---

<sup>10</sup> La Conferenza ha oramai una serie di competenze proprie elencate nell'art.2.1; esprime pareri su tutti gli atti normativi del governo nelle materie di proprie competenze; promuove e sancisce intese ed accordi. In poche parole, la Conferenza sta diventando l'ago della bilancia dei rapporti tra Stato/regioni. D'altronde estremamente indicativo è proprio l'incipit dell'art.2 che rende palese questo intento.

Inoltre le competenze della Conferenza sono variabili e non definite in via definitiva vista la struttura aperta degli artt.1.2 e 2.4. Anche successivamente all'adozione del c.lgs.281 la Conferenza si è vista attribuire nuove competenze, che ne hanno ribadito il ruolo centrale.

sviluppi dell'effettività. Bisogna sottolineare con forza che la realtà esprime oramai un ruolo della Conferenza Stato-Regioni molto più ampio e decisivo di quanto appaia dal dato formale. Basti riflettere sui seguenti dati.

In primo luogo le vicende della XIII e XIV legislatura mostrano con chiarezza che i governi nazionali, nelle materie di competenza regionale, non possono e non vogliono più prescindere dai pareri della Conferenza, che pure, formalmente, non sono vincolanti<sup>11</sup>. La forza del fattuale è così pressante che in uno studio recente si è provato a ragionare sull'esistenza di una convenzione costituzionale che imporrebbe al governo di rispettare di fatto le decisioni assunte nella sede della Conferenza<sup>12</sup>.

In secondo luogo, all'interno della Conferenza Stato-Regioni gli attori regionali decidono sempre più in base alla logica territoriale piuttosto che in base a quella di appartenenza partitica. In altre parole, i Governatori, all'interno della Conferenza, agiscono in base alla rispondenza agli interessi del proprio territorio, senza lasciarsi fuorviare dai criteri di appartenenza politica e partitica<sup>13</sup>.

In terzo luogo il sempre più ampio coinvolgimento della Conferenza attraverso decisioni che vanno poi tradotte in atti giuridici statali finisce per incidere anche sul sistema delle fonti statali che sono il prodotto di un procedimento aggravato. È questo un carattere comune a tutti i sistemi federali in cui le deliberazioni delle Conferenze, pur avendo carattere solo politico, hanno un'indiretta incidenza sul procedimento di approvazione degli atti giuridici che quelle decisioni sostanzialmente recepiscono<sup>14</sup>. È inutile sottolineare che spesso le deliberazioni della Conferenza intervengono su questioni di ordine finanziario.

Una recentissima conferma del ruolo sempre più centrale della Conferenza Stato-Regioni è riscontrabile nell'art.5 l. 11/2005 recante «norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari». In questa disposizione che si occupa della partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari, si prevede che qualora un progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni o delle province autonome e una o più regioni o province autonome ne facciano richiesta, il Governo convoca la Conferenza permanente ai fini del raggiungimento dell'intesa ai sensi dell'art.3 d.lgs.281/1997, entro il termine di 20 giorni.

Se è certo vero che si tratta di una c.d. intesa debole, in quanto, decorso tale termine ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa, è pur altrettanto vero che si assiste a un fatto di un certo rilievo:

---

<sup>11</sup> Si prenda a mò di esempio quanto avvenuto a seguito delle elezioni regionali del maggio 2000 in cui i Presidenti regionali risultati vincitori nel centro-destra minacciarono il blocco del funzionamento della Conferenza Stato-Regioni. In nessun momento il governo nazionale allora in carica pensò di superare lo stallo, ignorando la posizione del fronte regionale.

<sup>12</sup> Secondo I.RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, 195, 202, ma *passim*, si sarebbe oramai sviluppata una convenzione costituzionale in base alla quale gli operatori politici si sentono vincolati alla regola secondo cui il Governo ritiene imprescindibili i pareri della Conferenza. L'esistenza di tale convenzione comporterebbe l'ineffettività degli artt.2.5 e 3.3-4 d.lgs.281/97, che contemplano la possibilità di interventi autonomi del Governo in caso di mancato accordo con le Regioni.

<sup>13</sup> Per riprendere l'esempio utilizzato poco sopra, si pensi che all'intenzione dei Presidenti di Regioni del centro-destra di usare la Conferenza come mezzo ostruzionistico nei confronti del Governo ha fatto riscontro una realtà tutta diversa: la Conferenza ha continuato a funzionare ordinatamente, secondo le logiche precedenti.

<sup>14</sup> BOTHE, *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat*, cit., 88.

sulle materie di propria competenza le Regioni, esigendo l'intesa, possono condeterminare la posizione del Governo italiano in sede comunitaria. E tutto questo avviene attraverso la Conferenza.

Il processo di progressivo rafforzamento della Conferenza trova certo la base normativa nel d.lgs.281/1997, ma ha potuto ampliarsi e rafforzarsi a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001. Per quanto nell'immediatezza della riforma del titolo V si sia avanzata l'idea che il ruolo delle Conferenze era destinato a cambiare se non a eclissarsi, ritengo che solo prendendo in considerazione gli effetti di queste riforme sul sistema regionale e sui suoi rapporti con quello generale possiamo spiegarci pienamente la forza propulsiva della Conferenza Stato-Regioni negli ultimi anni e l'attenzione che ha ricevuto anche da parte dei mezzi di comunicazione.

Non va dimenticato che il sistema delle conferenze, inclusivo cioè della Conferenza Stato-città e della Conferenza unificata, riflette anche le indecisioni di quella riforma su un punto decisivo: il tipo di rapporti tra Stato-Regioni-enti locali. Il sistema delle conferenze, organizzata su due conferenze che possono riunirsi in una terza, riflette infatti il sistema del cappello a tre punte (Bin), che caratterizza il nostro sistema territoriale. La riforma costituzionale del 2001 non ha potuto o non ha saputo sciogliere questo nodo gordiano del sistema politico e istituzionale italiano. Ha invece perpetuato un sistema basato ancora su una logica di rapporti triangolari (Stato-Regioni, Stato-enti locali), anche se ha inserito elementi che potrebbero giocare nel futuro a favore di uno sviluppo dei rapporti in senso seriale (Stato-Regioni-enti locali o viceversa): il riferimento è in particolare al Consiglio delle autonomie locali di cui all'art.123 u.c.

D'altro canto non è fuor di luogo osservare che l'art.118, che mira a separare la titolarità della funzione legislativa da quella amministrativa, potrebbe costituire la base di un federalismo d'esecuzione.

In ogni caso, in ragione delle caratteristiche del nuovo Titolo V, le Conferenze, ma in particolare della Conferenza Stato-Regioni, sono destinate a svolgere un ruolo sempre più importante. Indipendentemente dagli sviluppi in materia di seconda camera, la Conferenza resta un indispensabile anello di trasmissione tra sfera legislativa e amministrativa.

Riassuntivamente mi pare di poter confermare, con riferimento alla Conferenza Stato-Regioni, quanto osservato sopra a proposito delle profonde differenze tra le finalità della cooperazione in Italia e negli altri Stati federali. Della Conferenza Stato-Regioni può ben dirsi che essa è lo strumento principale della partecipazione delle Regioni ai processi decisionali statali; ma possiamo anche aggiungere, se guardiamo in particolare all'incidenza delle sue decisioni sui procedimenti legislativi e alle recentissime novità in materia di partecipazione alla fase ascendente di formazione del diritto comunitario, che essa svolge una funzione suppletiva nei confronti di una seconda camera che ancora non c'è.

Come non c'è ancora un vero livello di cooperazione orizzontale. Certo, in questi anni è cresciuto anche il ruolo della Conferenza dei Presidenti, ma sempre in funzione strumentale alla Conferenza per eccellenza, che è la Stato-Regioni. Mancano ancora autonomi strumenti di coordinamento interregionale, sia di tipo organico sia di tipo convenzionale (nonostante le possibilità offerte dall'art.117.8). Mancano perché, evidentemente, non se ne sente il bisogno. E questo, a mio parere, è il segno vero



della incompletezza dello sviluppo del regionalismo italiano, prima ancora della mancanza di una seconda camera.

### III

#### LA RIFORMA COSTITUZIONALE E IL SISTEMA DELLE CONFERENZE

E veniamo così all'ultimo aspetto di questa relazione, quello, tutto *de jure condendo*, relativo alle Conferenze nel progetto di riforma costituzionale appena approvato in prima lettura.

Il Senato federale, se mai sarà, avrà bisogno di stretti legami con il sistema delle autonomie. La scelta compiuta a favore dell'elezione diretta dei senatori conferisce a questi una forte legittimazione politica, ma non costruisce un forte collegamento tra i senatori e le Regioni di provenienza.

AmMESSO e non concesso che il progettato Senato federale verrà in esistenza, credo che possano valere anche per esso le considerazioni sopra sviluppate in sede di analisi comparata, vale a dire che la sua esistenza potrà avere poca influenza sullo sviluppo di un sistema cooperativo. Non per carenze di previsioni, ripeto, ma perché è questa una caratteristica delle seconde camere federali.

Ciò premesso, va constatato che nel testo di riforma i richiami a formule cooperative si intensificano, quasi a voler compensare a favore del principio unitario le paure evocate dal confuso termine di *devolution*, ma soprattutto per rispondere alle opportune richieste di un maggior collegamento tra Senato e Regioni. Proviamo a fare una rapida rassegna di questi richiami.

Da un punto di vista generale notiamo che la leale collaborazione diventa principio costituzionale (art.114.1).

Quanto ai richiami a formule cooperative di carattere verticale, dobbiamo registrare:

1. con riferimento al Senato federale, la partecipazione organica dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali senza diritto di voto (art.57.u.c.); la partecipazione funzionale attraverso pareri dei Consigli regionali sulle leggi ex art.70.2; il coordinamento tra Senato e autonomie territoriali (art.127ter); la reciproca informazione e collaborazione tra senatori ed enti locali di riferimento (art.127ter.2);
2. la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni, diretta a promuovere leale collaborazione e accordi e intese (art.118.3);
3. la facoltà di istituire altre Conferenze, prevista dall'art.118.3;
4. con riferimento al Consiglio delle autonomie locali, l'ampliamento delle sue funzioni: non più solo organo di consultazione, ma anche di concertazione e di raccordo fra le Regioni e gli enti locali. In verità ciò era già avvenuto per iniziativa di alcuni dei più recenti statuti regionali;
5. Le forme di coordinamento nel 118.5.

Quanto ai richiami a formule cooperative di carattere orizzontale, dobbiamo segnalare, oltre alle intese interregionali di cui all'art.117, le forme associative intercomunali di cui all'art.118.u.c

Va dunque registrato il tentativo di un complessivo rafforzamento della cooperazione verticale intorno ai due centrali istituti del Senato federale e della Conferenza Stato-Regioni.

La nuova rilevanza costituzionale della Conferenza e il rinvio alla legge approvata ai sensi del nuovo art.70.3 lasciano pensare a una configurazione possibilmente differente della Conferenza. In particolare è ora presente il fondamento costituzionale

per porre Stato e Regioni su di un piano di assoluta parità sia per quanto riguarda la presidenza della Conferenza sia per quanto attiene alla segreteria della medesima.

Il differente *status* costituzionale della Conferenza Stato-Regione rispetto alle possibili altre conferenze -la prima costituzionalmente obbligatoria, le seconde facoltative- potrebbe poi essere letto come un segno ulteriore del rafforzamento delle entità regionali rispetto a quelle locali.

Particolarmente importante mi pare poi che la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni sia stata realizzata nell'ambito della disciplina della funzione amministrativa, immediatamente dopo i due commi sui principi di distribuzione della funzione medesima. Quasi una conferma di quanto si diceva sopra a proposito del possibile federalismo d'esecuzione del nostro ordinamento. Di fronte ad un'anomala polarizzazione della funzione legislativa e di quella amministrativa si avverte la necessità di un organo in grado di coordinare le due essenziali funzioni statali.

Conclusivamente, mi pare di poter affermare che, ove mai la riforma progettata dovesse divenire diritto costituzionale vigente, la Conferenza Stato-Regioni diventa un istituto centrale, e a rilevanza costituzionale, di quello che dovremmo ormai definire, senza più indugi, il processo federale italiano. Si tratta di capire se essa si armonizzerà con il nuovo Senato federale oppure, e ciò sarebbe molto più preoccupante, rappresenterà un suo *alter ego* ?

Raffaele Bifulco