



EDUARDO GIANFRANCESCO

Italian Regions participations to statal (and republican) life: Bicameralism, Chamber of Regions and Conferences

SOMMARIO: 1. Le irresolutezze e le contraddizioni dell'Assemblea costituente. - 2. Il caso delle autonomie speciali e del loro rapporto con lo Stato. - 3. La faticosa emersione del sistema delle Conferenze. - 4. La mancata attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e la disciplina legislativa delle Conferenze. - 5. Il Senato nella riforma costituzionale Renzi-Boschi. - 6. La non fungibilità tra sistema delle Conferenze e Senato delle Regioni

1. Le irresolutezze e le contraddizioni dell'Assemblea costituente

Nel suo noto saggio del 1982 *Vicende della «questione regionale»* Vezio Crisafulli individuava con grande lucidità come una delle ragioni profonde della perdurante incertezza sull'identità profonda delle Regioni italiane fosse rappresentato da un vizio di origine nell'approccio al tema da parte dell'Assemblea costituente: ovvero nella prevalenza, all'interno di questa, della "concezione liberal-garantista delle autonomie regionali: *le Regioni come limite al potere (dello Stato)*, e pertanto garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria"¹. Ciò a discapito del ruolo "più specificamente e in senso stretto «democratico» delle autonomie regionali"², ovvero delle medesime quali "*strumenti di partecipazione popolare all'esercizio del potere politico*"³.

Sia lecito osservare incidentalmente che si tratta di una notazione tanto più apprezzabile in quanto proviene da un Autore che sembra restare esso stesso prigioniero, almeno in parte, di questa impostazione culturale, allorché, nel medesimo saggio, manifesta non poche perplessità e diffidenze nei confronti della nascente Conferenza Stato-Regioni⁴, che della partecipazione regionale alla vita democratica dello Stato, ed in senso più ampio della Repubblica, costituisce strumento primario di realizzazione.

¹ V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 1982, nonché in AA.VV. *Studi in memoria di E. Tosato*, vol. I, Milano 1984. Ora in V. CRISAFULLI, *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 247 ss. e p. 251 per la citazione sopra riportata. Il corsivo è presente nel testo originale.

² V. CRISAFULLI, *op. ult. cit.*, p. 252.

³ V. CRISAFULLI, *op. ult. cit.*, p. 251. Corsivo originale.

⁴ V. CRISAFULLI, *op. ult. cit.*, p. 253. Tale circostanza è evidenziata spesso nella riflessione scientifica: cfr., per tutti, P.A. CAPOTOSTI, *Regione IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur.*, vol. XXVI, 1991, p. 4; A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *Enc. Dir., Agg. III*, Milano, 1999, par. 6.

La sottovalutazione da parte dei Costituenti del ruolo delle Regioni nella determinazione dei fini e della volontà dello Stato si traduce in un bilancio abbastanza povero ed insoddisfacente del testo costituzionale, considerato sotto questo specifico profilo⁵.

All'attivo esso annovera le "funzioni costituzionali delle Regioni"⁶, dalla valenza abbastanza circoscritta se non addirittura simbolica, come nel caso della partecipazione dei delegati regionali all'elezione del Presidente della Repubblica ex art. 83, secondo comma, Cost. E, del resto, il bilancio della concreta esperienza di tali funzioni non sembra andare in senso diverso⁷.

Tra le poste passive si colloca, invece, l'irrisolutezza dell'Assemblea costituente che finì per determinare l'assenza di uno snodo prezioso e qualificato in grado di operare quale raccordo tra Stato e Regioni e di assicurare una significativa partecipazione delle Regioni alla vita costituzionale statale e repubblicana. Si fa riferimento alla fisionomia del Senato della Repubblica quale emerge dai lavori preparatori⁸ e dal testo della Costituzione del 1947, ove l'indecisione sostanziale⁹ dei Costituenti è visibile nel "corto-circuito" interno tra i primi due commi dell'art. 57, compatibili con la configurazione di un Senato rappresentativo delle entità regionali, ed il terzo comma del medesimo articolo, palesemente incompatibile con un

⁵ La contrastata affermazione del "regionalismo politico" in seno all'Assemblea costituente è ripercorsa da U. DE SIERVO, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, p. 51 ss.: al riconoscimento della "grande innovazione istituzionale" (p. 74) del Titolo V della seconda parte della Costituzione si affianca la segnalazione di una serie di occasioni perse, come nel caso del "tentativo di fare del Senato una Camera sostanzialmente diversa" (p. 72). Su questo specifico punto cfr. anche ID., *Le scelte costituzionali*, in AA.VV. (a cura di N. ANTONETTI - U. DE SIERVO - F. MALGERI), *I cattolici democratici e la Costituzione*, Bologna, 1998, p. 203 e nota 65. L'incompiutezza del modello costituzionale di regionalismo elaborato nel 1947 è rimarcata da S. MANGIAMELI, *Il principio di leale collaborazione*, in *Leale collaborazione*, in *Enc. giur.*, Roma 2007, ora in ID., *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, p. 39 (al quale si riferisce la citazione).

⁶ Per riprendere un'altra definizione di V. CRISAFULLI, *Le funzioni "costituzionali" delle Regioni*, in *Corriere amm.* 1949, p. 836 ss.

⁷ Per la rilevazione della "forte discrasia tra previsione e significato costituzionale da un lato, e attuazione e valore concreto, dall'altro" di tali funzioni, agli inizi degli anni 2000, cfr. F. RESCIGNO, *Le «funzioni costituzionali» delle Regioni tra previsione ed attuazione*, Torino, 2001, p. 9 ss.

⁸ Ripercorsi recentemente da F. SGRÒ, *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, Milano, 2012, p. 116 ss.

⁹ Le incertezze dei Costituenti in tema emergono chiaramente nell'analisi di L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. cost.*, 1984, p. 219. Sui veti e compromessi che hanno accompagnato la genesi del Senato repubblicano, cfr. anche F. SGRÒ, *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, cit., p. 120.

E' interessante osservare come, con un vero e proprio capovolgimento dell'impostazione che a noi parrebbe naturale, in Assemblea costituente *prima* si fissò il principio funzionale del bicameralismo perfetto, sia quanto alla legislazione, sia quanto al controllo sull'esecutivo (Ordine del giorno Leone approvato in seconda Sottocommissione il 26 settembre 1946) e soltanto *dopo* si cercò di definire il principio organizzativo della seconda Camera, continuandosi "a navigare fra gli equivoci e fra i compromessi", come sottolinea L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo*, cit., p. 227. La circostanza è sottolineata anche da F. SGRÒ, *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, cit., p. 126.

Senato delle istituzioni regionali¹⁰. Ciò dopo aver esplicitamente rigettato l'idea di una seconda Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali in conseguenza della bocciatura da parte dell'Assemblea dell'ordine del giorno Perassi¹¹.

L'irrisolutezza torna a manifestarsi nell'accoglimento dell'ordine del giorno Nitti¹² che avrebbe dovuto determinare un sistema elettorale per il Senato differente da quello della Camera e con una maggiore "vocazione territoriale"¹³ ma che, come è noto, viene svuotato di significato dall'irrealistica soglia del 65% dei voti per l'assegnazione dei seggi su base uninominale nella legge elettorale del 1948¹⁴.

Nel testo della Costituzione del 1948 gli elementi di differenziazione tra Camera e Senato finiscono per restare quelli ben poco significativi (specie dal punto di vista della idoneità a rappresentare le Regioni "al centro") della differenziazione della durata delle due Camere e della diversificazione dei requisiti dell'elettorato attivo e passivo; quest'ultimo elemento, semmai, maggiormente vicino all'idea di un Senato "di riflessione" rispetto alla Camera.

La partecipazione delle Regioni alla vita della principale istituzione rappresentativa repubblicana resta essenzialmente affidata alla previsione della Commissione parlamentare per le questioni regionali dell'art. 126 Cost. dove ciò che è interessante sottolineare è l'approccio, per così dire, *top-down* al problema: è l'istituzione *statale* - che tale resta per natura, collocazione istituzionale e composizione - che "muovendo" verso i territori e le loro istituzioni per coglierne esigenze e bisogni cerca di conformarsi come sede di rappresentanza di questi. Ne costituisce una interessante conferma la previsione dell'art. 52, terzo comma,

¹⁰ Che gli "enormi squilibri tra le rappresentanze regioni", nonostante la garanzia di un numero minimo di seggi assicurata dallo stesso comma, provochino "un'escursione manifestamente incompatibile con le esigenze di una Camera di rappresentanza territoriale" è efficacemente chiarito da A. D'ATENA, *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, 2007, ora in ID., *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016, p. 272. Dello stesso A. D'ATENA cfr. anche *Diritto regionale*², Torino, 2013, p. 19 s.

¹¹ Seduta del 25 settembre 1947.

¹² Approvato dall'Assemblea con una maggioranza di 190 voti contro 181 il 7 ottobre 1947.

¹³ Anche se tale ispirazione viene negata da chi vede invece nell'accoglimento di tale ordine del giorno un ulteriore passaggio (dopo la bocciatura dell'ordine del giorno Perassi) nel senso di allontanamento da un modello di Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali e, più in generale, di un bicameralismo differenziato. Cfr., in questa linea, S. CECCANTI - S. CURRERI, *Il Senato che (non) è stato, è e sarà: un deciso miglioramento*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2016, p. 435; A. LUCARELLI, *Le Sénat italien: suppression ou transformation?. L'institution du Sénat Rpublicain (1946-1948)*, in *Pouvoirs*, 2016, p. 111.

¹⁴ Si tratta di un "astronomico *quorum*", introdotto da un emendamento Dossetti (il quale diviene l'art. 17 cpv. della legge elettorale n. 29 del 1948), "che di fatto elude il vincolo del collegio...trasformando così di fatto il sistema da maggioritario in proporzionale a preferenza bloccato". Così S. CECCANTI - S. CURRERI, *loc. ult. cit.* Per il carattere fittizio del ricorso ai collegi uninominali in conseguenza dell'accoglimento dell'emendamento in questione "facendo cadere una fondamentale ragione distintiva fra i due rami del Parlamento", cfr. anche L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo*, cit., p. 234.

Il ridotto grado di vincolo che la "base regionale" di elezione dei senatori ex art. 57, primo comma, Cost. è in grado di operare sul sistema elettorale del Senato (e sull'eventuale previsione di un premio di maggioranza in seno a questa Camera) è ora evidenziato da C. PINELLI, *Sull'elezione del Senato "a base regionale"*, in *Rivista Aic*, n. 1/2017.

della legge n. 62 del 1953 che impone ai membri della Commissione bicamerale di astenersi dalla partecipazione ai lavori della Commissione medesima allorché vengono “discusse questioni della Regione nei cui collegi siano stati eletti”¹⁵. Non può non sfuggire il paradosso – e la sottostante forzatura – nel configurare parlamentari nazionali – eletti a suffragio diretto con sistemi elettorali che prescindono dal collegamento ad istituzioni territoriali – quali soggetti in potenziale conflitto di interessi tra la qualità di membro delle Camere e la Regione di appartenenza.

Come si vedrà nel prosieguo della trattazione, questo approccio *top-down* nel quale è una istituzione statale a porsi come sede di raccordo con le autonomie territoriali, se non di rappresentanza delle medesime “al centro”, è destinato a ripresentarsi in più di una occasione, condizionando non poco l’esperienza italiana complessiva.

2. Il caso delle autonomie speciali e del loro rapporto con lo Stato

Un elemento che viene a rendere meno uniforme il quadro tratteggiato nel paragrafo precedente è rappresentato dall’esperienza delle autonomie speciali. In particolare, la previsione negli statuti speciali di sedi condivise tra Stato e singola Regione/Provincia autonoma per l’elaborazione delle necessarie norme di attuazione degli statuti medesime¹⁶ crea una significativa sede di negoziazione e confronto, innanzitutto politico, tra le due parti¹⁷.

E’ da segnalare che le norme di attuazione elaborate dalle “Commissioni paritetiche” assumono la forma di atti normativi statali¹⁸ e che la sede di elaborazione delle medesime è, quindi, una sede statale¹⁹. Ciò che differenzia tuttavia in modo evidente tale esperienza dall’approccio *top-down* sopra ricordato è la effettiva presenza di rappresentanti dell’Ente-

¹⁵ Ricordano tale disposizione, collocandola all’inizio della “storia repubblicana” in tema di dialettica tra forme di rappresentanza (entrambe politiche) “generale” e “territoriale”, L. BUFFONI - A. CARDONE, *La rappresentanza politica delle “istituzioni territoriali” della Repubblica*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2016, p. 86.

¹⁶ L’esperienza sin qui maturata in tema di attuazione degli statuti speciali, con i suoi punti di forza e debolezza, è stata fatta oggetto recentemente di una utile indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le Questioni regionali: cfr. XVII Legislatura, doc. XVII-bis n. 3 approvato il 4 novembre 2015.

¹⁷ Per l’accentuazione di tale dimensione politica nell’attività delle Commissioni paritetiche chiamate all’elaborazione delle norme di attuazione degli statuti speciali, cfr. R. LOUVIN, *Le Commissioni paritetiche come sede di negoziato permanente fra Regioni speciali e Governo*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2/2016, p. 2, il quale evidenzia, comunque, l’esigenza che tali Commissioni operino all’interno di un quadro di “istruzioni” sufficientemente definite ed organiche ad opera del Governo e delle Giunte regionali.

¹⁸ Ancorché ci si trovi di fronte ad un istituto diverso ed infungibile rispetto a quello dell’art. 76 Cost., in regime di “competenza separata e riservata”, come sottolineato da G. VERDE, *Le funzioni amministrative*, in AA.VV. (a cura di A. RUGGERI - G. VERDE), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, p. 231 ss.; ID., *Il fondamento e i limiti delle garanzie procedurali della specialità: Commissioni paritetiche e accordi*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2/2016, p. 5 s. Il punto è stato oggetto di specifico approfondimento nel corso dell’Indagine conoscitiva richiamata a nota 16: cfr., in particolare, il par. 3.3 del documento conclusivo.

¹⁹ Per la messa in evidenza di una serie di problemi che l’attuale procedimento di nomina e la composizione delle Commissioni presentano si veda il par. 3.6 dell’Indagine conoscitiva sopra ricordata, nonché le proposte della Commissione medesima (par. 10).

Regione/Provincia autonoma al suo interno, sicché si può effettivamente ragionare di partecipazione regionale a funzioni statali²⁰.

Il carattere bilaterale in senso stretto (una Regione ed il Governo) delle Commissioni paritetiche costituisce, come è evidente, il tratto di maggiore peculiarità di tale esperienze: esso può tradursi in un vantaggio per le entità regionali, chiamate ciascuna ad una negoziazione specifica, mirata sulle peculiari realtà territoriali, nella quale “il principio pattizio” dovrebbe assumere il massimo grado di impegnatività²¹. Allo stesso tempo, “la solitudine” di ciascuna Regione di fronte al proprio interlocutore può costituire un limite strutturale di tale modello di rapporti²². Di qui, l’efficace definizione di tale sistema come “privilegio e condanna” al tempo stesso delle autonomie speciali²³.

Meno rilevante appare, invece, nell’esperienza concreta, un’altra tipologia di partecipazione delle Regioni/Province autonome a funzioni statali, che pure si poteva dire non poco ambiziosa, stando alla lettera delle previsioni statutarie: ci si riferisce alla partecipazione del Presidente della Regione alle sedute del Consiglio dei ministri nelle quali si trattano questioni di particolare interesse regionale²⁴. Come è noto, tale partecipazione raggiunge il suo culmine nel caso dell’art. 21 dello statuto siciliano che prevede che in tali

²⁰ Ancorché di partecipazione di rappresentanti degli esecutivi regionali. L’esigenza di un collegamento tra Commissioni paritetiche ed assemblee legislative regionali, sulla scorta delle esperienze valdostana e del Friuli-Venezia Giulia, è chiaramente evidenziata nelle conclusioni dell’Indagine conoscitiva della Commissione bicamerale per le Questioni regionali (parr. 6 e 9).

²¹ Per la valorizzazione del “principio pattizio” ad opera della giurisprudenza costituzionale, cfr., per il periodo più recente, C. cost., sent. n. 188 del 2016. Per delle attenuazioni della vincolatività di tale principio, specialmente in materia finanziaria, sulla base delle previsioni dell’art. 27 della legge n. 42 del 2009, cfr. A. PIRAINO, *Per una critica del modo 'pattizio' di regolare l'assetto finanziario delle Regioni speciali*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2/2016, lamentando l’inesistenza di un obbligo per il Governo di conformarsi all’accordo e di concludere il procedimento con l’emanazione di un decreto legislativo (p. 2). Cfr. anche le considerazioni di F. PALERMO rese in sede Indagine conoscitiva: p. 27.

²² Un netto sfavore per la contrattazione *one to one* è espresso da A. PIRAINO, *Per una critica del modo 'pattizio' di regolare l'assetto finanziario delle Regioni speciali*, cit., p. 3.

Per una positiva valutazione dell’esperimento rappresentato dalla “Commissione tecnica per la procedura di revisione degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione” (c.d. Tavolo Bressa), insediato presso il Ministero degli Affari regionali il 30 giugno 2015 cfr. R. LOUVIN, *Le Commissioni paritetiche come sede di negoziato permanente fra Regioni speciali e Governo*, cit., p. 5. Per la difesa di tale approccio da parte del Sottosegretario Bressa in sede di Indagine conoscitiva, cfr. p. 33 del documento conclusivo. Per l’apprezzamento – non senza cautele – da parte della Commissione parlamentare per le Questioni regionali, cfr. p. 101.

²³ Così, G. VERDE, *Il fondamento e i limiti delle garanzie procedurali della specialità*, cit., p. 5; ID., *Uniformità e specialità delle Regioni*, in *Rivista Aic*, n. 4/2015, par. 6, riprendendo un’espressione utilizzata da S. RAIMONDI con riferimento al sistema di giustizia amministrativa in Sicilia.

²⁴ Tale partecipazione è ricordata da A. D’ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista Aic*, n. 4/2014, ora in ID., *Tra autonomia e neocentralismo*, cit., p. 209, con indicazione della letteratura in argomento (nota 43).

ipotesi il Presidente partecipi con il “rango di Ministro”, essendo chiamato, quindi, a prendere parte alla deliberazione²⁵.

Si trattava di previsioni probabilmente troppo sbilanciate ed impegnative che non a caso sono state oggetto di una lettura restrittiva da parte della giurisprudenza costituzionale²⁶ oltre che di una scarsa valorizzazione da parte della prassi. Ed infatti pretendere di inserire nell'organo che è (dovrebbe essere) il cuore dell'elaborazione dell'indirizzo politico statale un rappresentante di un circuito istituzionale esterno e potenzialmente in contrasto con tale indirizzo appare non poco velleitario.

3. La faticosa emersione del sistema delle Conferenze

Pur nel disconoscimento formale da parte della Costituzione (con la parziale eccezione delle autonomie differenziate, come si è appena visto), il problema dell'individuazione di una sede di partecipazione delle Regioni alla esplicazione di funzioni statali ed alla concretizzazione delle relative politiche resta a caratterizzare gli anni del primo regionalismo.

Esso è sicuramente reso meno evidente e dirompente dal “congelamento” dell'istituzione delle Regioni ordinarie a partire dall'entrata in vigore della Costituzione sino al 1970 ma è da sottolineare come presagendosi la fine di tale fase di ibernazione istituzionale si registrino alcuni interventi, legislativi e non, che si danno carico dell'esigenza di costituire sedi di confronto e negoziazione tra Stato e Regioni in ordine a funzioni statali, in modo da rendere tali funzioni maggiormente condivise²⁷. Si trattava, del resto, di un'esigenza di “vita costituzionale reale” destinata comunque ad imporsi, come l'esperienza degli anni successivi dimostrerà, a fronte della parzialità e dei limiti che tali interventi legislativi presentano.

Non è probabilmente casuale che sia la legge n. 48 del 1967, perno del modello della programmazione economica, a prevedere una *Commissione consultiva interregionale*, incardinata presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica. Tale Commissione,

²⁵ La previsione statutaria ha trovato svolgimento nelle norme di attuazione dello Statuto recepite nel d. lgs. n. 35 del 2004. Su tale disciplina e sulla prassi dell'istituto, cfr. S. AGOSTA, *Gli istituti di cooperazione*, in AA.VV. (a cura di A. RUGGERI - G. VERDE), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., p. 281 s.

²⁶ Sulla marginalizzazione dell'istituto per ciò che attiene al promovimento della questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge regionale già dagli anni '60 del secolo scorso (sentt. n. 13 del 1962 e 76 del 1963), rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Milano, 1994, p. 71 ss. Per la giurisprudenza più recente, cfr. S. AGOSTA, *Gli istituti di cooperazione*, cit., p. 281 s. ed *ivi* il riferimento alla sent. n. 375 del 2008.

²⁷ Alcuni di questi interventi sono richiamati da V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, cit., p. 252 s., il quale rileva con una certa preoccupazione il formarsi di “un vero e poderoso «gruppo di pressione» regionale che inevitabilmente tende ad evolvere verso la costituzione di un organo misto Stato-Regioni operante presso la Presidenza del Consiglio (p. 253) ... Per un passaggio in rassegna di tali plurime sedi di raccordo, cfr. G. ENDRICI, *La presenza statale in organi regionali*, in *Le Regioni*, 1979, p. 767 ss; C. DESIDERI - L. TORCHIA, *I raccordi fra Stato e regioni. Una indagine per casi su organi e procedimenti*, Milano, 1986; P.A. CAPOTOSTI, *Regione IV*, cit., p. 1; A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, cit., par 3; F. RESCIGNO, *Le «funzioni costituzionali» delle Regioni tra previsione ed attuazione*, cit., p. 333 e nota 29.



istituita “per l'esame dei problemi riguardanti le Regioni in materia di programmazione”, è “presieduta dal Ministro o da un suo delegato e ne fanno parte i rappresentanti delle Amministrazioni regionali, i rappresentanti delle province di Trento e Bolzano e, fino alla prima elezione dei Consigli regionali, i presidenti dei Comitati regionali per la programmazione”²⁸.

La vaghezza della definizione delle competenze della Commissione in questione testimonia la persistenza dell'approccio *top-down* sopra richiamato, corollario del quale è la libera disponibilità, da parte dello Stato del grado di coinvolgimento regionale²⁹.

Tale approccio caratterizza in modo evidente un evento ancora più centrale nell'attuazione del regionalismo italiano: l'art. 17 della legge n. 281 del 1970 - che disciplina il (primo) trasferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni ordinarie ex VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione - prevede l'acquisizione del parere delle Regioni sugli schemi di trasferimento (oltre che della Commissione parlamentare per le Questioni regionali).

Non sfugge e sembra rispondere efficacemente alla elasticità dell'approccio *top-down* la scelta del legislatore statale di prescindere dalla costituzione di una sede organizzativa di confronto in ordine a tale essenziale adempimento nella costruzione dello Stato regionale a favore di un - sicuramente più facilmente gestibile, innanzitutto a livello politico -

²⁸ Art. 9 della legge.

²⁹ La proliferazione di tali sedi e le oscillazioni di orientamenti, in sede statale e regionale, in ordine all'inserimento di elementi di un “regionalismo cooperativo e consociativo”, rispetto ad un “modello di regionalismo conflittuale” sono evidenziate da P.A. CAPOTOSTI, *La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, p. 897 s.; ID., *Regione IV*, cit., p. 1 s.; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006, p. 20. Severe censure all'approccio *organicista* al tema dei rapporti Governo-Regioni che caratterizza la fase dell'esperienza regionale che giunge fino al 1983 sono presenti in A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1983, p. 43 ss. (cfr. specialmente pp. 51 e 59). Di un andamento “sussultorio” dei rapporti Stato-Regioni che si riflettono sul modo di concepire ed individuare la natura della funzione della Conferenza scrive A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995, p. 838. Il risultato è quello di una serie di “ambiguità” che continuano a gravare sulla figura in questione (p. 851 ss.).

I margini di elasticità delle fonti legislative nell'organizzazione e nell'attività della Conferenza sono sottolineati da G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 27 ss. Prima ancora dell'adozione della disciplina legislativa, la voluta elasticità *strutturale* e *funzionale* della disciplina della Conferenza ad opera del d.P.C.M. del 1983, in grado di dar vita a concreti “modelli” non poco diversificati tra loro, era stata evidenziata da A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 1984, p. 705 ss. Anche il rilievo della prassi nella sua concreta operatività e funzionalità è spesso evidenziato nella riflessione scientifica: cfr., per tutti, R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 19 ss.; R. BIN, *La cooperazione nel sistema italiano di 'multilevel government'*, in AA.VV. (a cura di A. BARBERA - T.F. GIUPPONI), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, p. 456, ove si ragiona di “un accordo interistituzionale del tutto informale” alla base delle trasformazioni operative ed organizzative delle Conferenze; M. CASTIELLO - G. MAZZOLA, *L'evoluzione del Sistema delle Conferenze*, in *Amministrazione in Cammino*, 18 maggio 2014, p. 2; F. POLACCHINI, *La funzione di raccordo della Conferenza Stato-Regioni: ipotesi ricostruttive in prospettiva del perfezionamento del procedimento di revisione costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 22/2016, p. 15 ss. In una prospettiva comparata, cfr. I. RUGGIU, *Il sistema delle Conferenze nel diritto comparato*, in AA.VV. (a cura di A. BARBERA - T.F. GIUPPONI), *La prassi degli organi costituzionali*, cit., p. 464.

coinvolgimento procedimentale delle singole Regioni, isolatamente considerate, nella forma del parere sugli schemi di decreto legislativo.

Nonostante i limiti e l'insoddisfazione che ha accompagnato il primo trasferimento di funzioni amministrative statali alle Regioni, appare significativa la conferma di tale approccio nell'art. 1 della legge n. 382 del 1975 che, avviando il secondo trasferimento di funzioni, richiama, confermandolo, il meccanismo procedimentale dell'art. 17 della legge n. 281 del 1970.

E' con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 ottobre del 1983 che, come è noto, la Conferenza Stato-Regioni, quale sede di "gestione unitaria" dei rapporti Governo-Regioni³⁰, ottiene il suo riconoscimento formale, con un "basso profilo" normativo che la dice lunga sulle esitazioni ed i timori relativi alla sua istituzionalizzazione. Alcune scelte di fondo relative alla sua configurazione verranno confermate dai successivi - e più adeguati - interventi normativi di disciplina, quali l'art. 12 della legge n. 400 del 1988³¹ ed il combinato dell'art. 9 della legge n. 59 del 1997 ed il d. lgs. n. 281 del 1997, che alla delega della legge n. 59 ha dato svolgimento. In particolare, nella scelta di incardinare l'organo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e nella sua conseguente qualificazione come organo statale tornano a manifestarsi alcuni elementi dell'approccio che si è voluto definire *top-down* nella costruzione delle sedi di raccordo tra Stato e Regioni.

Non si tratta di un problema di mera configurazione formale. La qualificazione della Conferenza quale organo dello Stato ha, in tutte le discipline che alla Conferenza si riferiscono sino ai giorni nostri, delle precise ricadute in ordine ad una serie di punti nevralgici delle sue modalità di funzionamento che restano nella disponibilità dello Stato: dal potere di convocazione, alla fissazione dell'ordine del giorno alle modalità di votazione ed adozione delle decisioni. Di qui, la spesso lamentata "opacità del sistema delle Conferenze" che sembra accompagnare la storia di questa istituzione in Italia³².

Forse appare opportuno a questo proposito operare una distinzione tra profili diversi: altro infatti appaiono talune esigenze di trasparenza minime, essenziali per la effettiva

³⁰ Come sottolineato da G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 20, la creazione di un interlocutore unico con il Governo costituisce "una condizione necessaria (ma non sufficiente) per impostare una vera e propria politica" istituzionale con l'Esecutivo e la sua amministrazione".

³¹ La legge 400 del 1988 ed il d. lgs. n. 418 del 1989 "inducono a ritenere superato quel modulo di «coordinamento organico», che, invece, sembrava prospettabile, almeno sotto certi aspetti, per il modello di Conferenza delineato dal d.P.C. del 1983" a favore di una sorta di "terzo livello" fra Stato e Regioni mediante un coordinamento "orizzontale" di tipo precipuamente politico, secondo P.A. CAPOTOSTI, *Regione IV*, cit., p. 3.

³² Per la rilevazione della persistenza di tutta una serie di discutibili zone d'ombra nel modello di Conferenza delineato dalla legge n. 400 e non più rimesso in discussione dagli interventi legislativi successivi, cfr. F.S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in AA.VV. (a cura di A. D'ATENA - P.F. GROSSI), *Diritto, diritti e autonomie. Tra Unione europea e riforme costituzionali. In ricordo di Andrea Paoletti*, Milano, 2003, p. 345 ss. Recentemente, cfr. R. MORELLI, *La Conferenza Stato-Regioni tra "leale collaborazione" e "chiamata in sussidiarietà" alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, cit., p. 412 ss.

legittimazione dell'organo soprattutto presso il sistema delle Autonomie territoriali, come nel caso della predeterminazione dei temi oggetto delle riunioni della Conferenza e, quindi, della definizione dell'ordine del giorno; altro è invece pretendere un tasso di formalizzazione dei modi di agire della Conferenza che finirebbe per nuocere alla sua natura di organo di confronto politico e di sede di ricerca di accordi di indubbia natura politica³³, tra soggetti esponenziali, si badi, degli esecutivi centrale e locali.

Si viene evidenziando, insomma, quello che potrebbe essere chiamato un "paradosso delle Conferenze"³⁴: un certo tono di informalità nei loro lavori è indispensabile alla loro funzionalità ma un eccesso di informalità rischia di deprimerle dal punto di vista costituzionale, riducendone la legittimazione nel sistema dei raccordi Stato-Regioni ed autonomie locali. Le opzioni normative e la prassi sono chiamate a muoversi, non senza difficoltà, tra queste polarità che si trovano in tensione dialettica costante³⁵.

4. La mancata attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e la disciplina legislativa delle Conferenze

L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con "rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali" costituisce la faticosa risposta del processo riformatore del regionalismo italiano culminato con l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 al problema dell'emersione a livello costituzionale di sedi di raccordo tra Stato e sistema delle autonomie territoriali e, quindi, per riprendere il titolo di questo contributo, della "partecipazione delle Regioni alla vita dello Stato".

La clamorosa inattuazione della previsione in questione³⁶ nasconde, dietro di sé, tutti i nodi non sciolti dall'esperienza precedente relativi alle modalità di tale partecipazione: dai problemi relativi alla composizione della delegazione delle autonomie territoriali, tra Regioni

³³ Per la sottolineatura che, sulla base dell'esperienza sin qui intercorsa, la Conferenza "rappresenta la sede della mediazione politica per eccellenza tra le Regioni ed il Governo", cfr. R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 62. Lo stesso A. sottolinea il "vincolo politico" che l'accordo Stato-Regioni (o meglio tra Governo ed Esecutivi regionali) in Conferenza è in grado di determinare nei confronti della stessa attività legislativa (p. 39). Cfr. anche R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 238 per il rilievo che il valore politico dell'attività delle Conferenze sopravanza quello giuridico, spesso assente.

³⁴ Utilizzo questa espressione mutuandola ed adattandola dal celebre "paradosso di Madison" (per il quale cfr. R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle Camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, 1989, p. 1365 ss.). *Mutatis mutandis*, ciò che si evidenzia è che in tema di raccordi tra Stato ed entità territoriali una componente problematica e dialettica è sempre insita nelle soluzioni organizzative prescelte.

³⁵ Ritornano, in questa prospettiva, e sono forse non del tutto eliminabili, le oscillazioni del sistema delle conferenze richiamata a nota 29.

³⁶ Ancorché tale inattuazione sia stata auspicata da parte delle dottrine costituzionalistiche: cfr. in particolare V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Federalismi.it*, n. 25 del 2006, nonché in *Rass. parl.*, 2007.

ed altri enti territoriali, a quello – spinosissimo – della composizione della delegazione regionale, tra Presidente, Giunta e Consiglio regionale; da quello del legame tra i componenti di estrazione del sistema delle autonomie e gli enti di provenienza ai problemi di modalità di espressione del voto dei rappresentanti delle autonomie in seno alla Commissione integrata e di determinazione della maggioranza in seno alla Commissione stessa. Per non parlare poi dei problemi relativi alle competenze della Commissione integrata e degli effetti sul procedimento legislativo dei suoi pareri³⁷.

Sono le questioni di fondo – inevitabili ed inescapabili – relative alla composizione ed al funzionamento di sedi “miste” tra Stato e Regioni, a maggior ragione in sede parlamentare. Da tali questioni è destinato a riprendere il dibattito, scientifico e politico, in conseguenza della bocciatura referendaria della legge di revisione costituzionale del dicembre 2016 che trasformava il Senato, cosicché quella dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 non può dirsi un’occasione definitivamente perduta³⁸.

“Nella perdurante inattuazione della trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale dei procedimenti legislativi”³⁹, sia pure nella forma depotenziata della Commissione parlamentare integrata per le questioni regionali, è sul sistema delle Conferenze che hanno continuato a gravare le esigenze di raccordo e confronto tra Stato e Regioni (e, più ampiamente, gli enti territoriali)⁴⁰.

Ne costituisce una testimonianza il richiamo e la valorizzazione che delle Conferenze fanno una serie di interventi legislativi successivi al 2001: si pensi alle previsioni dei commi 4 e, 6, dell’art. 8 della legge n. 131 del 2003. Tale ultima disposizione, in particolare, riveste un significato sistematico non secondario, almeno in via potenziale, individuando nelle Conferenze la sede di stipula tra Stato e Regioni di “*intese dirette a favorire l’armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni*”: un riconoscimento della possibilità di negoziazione legislativa⁴¹ tra livelli territoriali di

³⁷ Su tali problemi sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all’attuazione dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2011*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Un Senato delle autonomie per l’Italia federale*, Roma, 2003, p. 97 ss., nonché in *Rass. parl.* 2004.

³⁸ Le alternative di fondo sono ancora quelle lucidamente riassunte ed analizzate da U. ALLEGRETTI, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, p. 425, il quale sottolineava l’insufficienza di altre sedi di raccordo (p. 431) ed era ben consapevole che “il problema più arduo” riguarda “struttura, composizione e l’organizzazione conseguente della nuova camera” (p. 438). Per le opzioni che si presentavano all’indomani della riforma costituzionale del 2001, con particolare riferimento alle suggestioni provenienti dal diritto comparato, cfr. R. BIFULCO, *Il bilancino dell’orafo. Appunti per la riforma del Senato*, in *Pol. Dir.*, 2003, p. 207 ss.

³⁹ Per usare la celebre espressione della sent. n. 6 del 2004 della Corte costituzionale, n. 7 *Considerato in diritto*.

⁴⁰ La profonda differenza qualitativa tra partecipazione regionale secondo quanto previsto dall’art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 e secondo il modello delle Conferenze è evidenziata da S. MANGIAMELI, *Vicende connesse all’attuazione dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, ora in ID., *Letture sul regionalismo italiano*, cit., p. 73 s.

⁴¹ E’ soprattutto l’esplicito riferimento all’ “armonizzazione delle rispettive legislazioni” ad introdurre un elemento innovativo rispetto alle previsioni dell’art. 4 del d. lgs. n. 281 del 1997, maggiormente generiche. In senso scettico

governo dall'evidente valenza politica, prima ancora che normativa⁴². Analogamente la legge n. 11 del 2005, prima, e la legge n. 234 del 2012, successivamente, valorizzano, anche se in modo prudente⁴³, il ruolo delle Conferenze in sede di decisioni relative alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea, prevedendo, in particolare, che la Conferenza Stato-Regioni si ponga come sede privilegiata di composizione di eventuali conflitti tra Stato e Regioni in ordine a tali politiche, mediante la convocazione a richiesta regionale⁴⁴ e la possibile decisione, in tale sede, di porre una riserva di esame in sede di Consiglio europeo da parte del Governo italiano⁴⁵.

Si tratta di previsioni che rafforzano ed arricchiscono la risalente disposizione⁴⁶ in base alla quale la Conferenza è periodicamente⁴⁷ chiamata ad un esame complessivo delle "trattazioni degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime⁴⁸.

Non mancano, tuttavia, in questa fase interventi normativi di più problematica lettura, in grado di aprire fronti di crisi del "sistema delle conferenze". Il riferimento è alla legge n. 42 del 2009⁴⁹, la quale introduce una pluralità di nuove sedi di confronto Stato-Regioni-Enti locali nella cruciale materia della finanza regionale⁵⁰.

sul carattere innovativo della disposizione cfr., invece, C. MAINARDIS, VIII. *Il potere sostitutivo. Commento all'art. 8*, in AA.VV. (a cura di G. FALCON), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003*, n. 131, p. 175.

⁴² L'importanza di tale disposizione è evidenziata da C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010, p. 97. Luci ed ombre di tale disciplina, alla luce anche delle prime esperienze attuative, sono considerate da R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 41 ss., il quale sottolinea la dimensione più impegnativa delle intese in esame rispetto a modelli precedenti (p. 41), nonché, però, la non piena vincolatività per il Governo (p. 44), giungendo alla conclusione che maggiori prospettive di sviluppo presenta l'intesa per il raggiungimento di posizioni unitarie e per il conseguimento di obiettivi comuni (p. 46 ss.).

⁴³ L'assenza di vincolatività del meccanismo partecipativo previsto dalla legge n. 11 del 2005 è sottolineato da M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e «norme di procedura». Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli, 2009, p. 189. In termini ancora più critici, cfr. F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012, p. 147.

⁴⁴ Art. 5, comma 4, della legge n. 11 del 2005 ed art. 24, comma 4 della legge n. 234 del 2012.

⁴⁵ Art. 5, comma 5 della legge n. 11 del 2005 ed art. 24, comma 5, della legge n. 234 del 2012.

⁴⁶ Art. 10 della legge n. 86 del 1989.

⁴⁷ Almeno ogni sei mesi nell'art. 10 della legge n. 86 del 1989 e nell'art. 17 della legge n. 11 del 2005; almeno ogni quattro mesi nell'art. 22, comma 1, della legge n. 234 del 2012, come sottolineato da M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, 2013, p. 919.

⁴⁸ Secondo la formulazione dell'art. 22, comma 1, della legge n. 234 del 2012.

⁴⁹ *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, secondo la sua ambiziosa intitolazione, destinata ad una sostanziale smentita dall'esperienza successiva...

⁵⁰ Il numero eccessivo di tali sedi è sottolineato da C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, cit., p. 107.

I modelli organizzativi ai quali ci si ispira paiono abbastanza diversificati tra loro: si pensi alla *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale* prevista dall'art. 3 della legge, la quale può valersi di un *Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali*, nominato dalla componente rappresentativa delle Regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata⁵¹. Sembra di trovarsi di fronte ad una sorta di modello di "avvalimento organico" da parte dell'organo statale (parlamentare) di una delegazione regionale e di enti locali che solo apparentemente riecheggia l'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, caratterizzandosi invece per una mera ausiliarità del Comitato rispetto alla Commissione parlamentare⁵² ed un accentuato approccio *top-down*, per riprendere l'espressione già utilizzata in precedenza in questo lavoro.

A considerazioni non meno problematiche si esponeva la *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale* di cui all'art. 4 della legge, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze e, contemporaneamente, operante nell'ambito della Conferenza unificata con le funzioni di Segreteria tecnica della Conferenza permanente prevista dall'art. 5 della legge. La natura anfibia, se non spuria⁵³, di tale organo, dai molteplici interlocutori, non fa rimpiangere la sua abrogazione ad opera dell'art. 1, comma 34, della legge n. 208 del 2015, che ha trasferito opportunamente ai competenti uffici della Conferenza unificata le funzioni che essa avrebbe dovuto svolgere.

Nell'ambito della Conferenza unificata è chiamata ad operare, altresì, la *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* di cui all'art. 5 della legge n. 42 del 2009, concretamente istituita e disciplinata dal d. lgs. n. 68 del 2011, che pare porsi come una vera e propria sede specializzata in tema di coordinamento della finanza pubblica, in grado di accentrare su di sé - e potenzialmente a scapito delle Conferenze "maggiori" ed, in particolare, di quella Stato-Regioni - non solo compiti istruttori e conoscitivi ma anche decisionali⁵⁴, così da costituire il baricentro dei raccordi in materia finanziaria⁵⁵.

⁵¹ Art., 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009.

⁵² Il comma 4 dell'art. 3 della legge n. 42 del 2009 prevede che la "Commissione, ogniqualvolta lo ritenga necessario, procede ad audizioni del Comitato e ne acquisisce il parere". Non può sfuggire come la lettera della disposizione sembri accentuare la mancanza di autonomia del Comitato e la sua totale dipendenza dalla volontà della Commissione.

⁵³ La natura ambigua dell'organo è sottolineata da N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: Commissione bicamerale, Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente*, in *Federalismi.it*, n. 23 del 2009, p. 21. Sui non pochi profili problematici relativi alla composizione della Commissione ed alla sua presidenza, cfr. F. PACINI, *La disciplina procedurale della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009.

⁵⁴ Il punto è sottolineato da N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo*, cit., p. 27, che osserva anche come tale ardua funzione di conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo sarebbe notevolmente facilitata dalla presenza di una Camera territoriale "la quale garantirebbe che tale conciliazione tra interventi avvenisse con la dovuta trasparenza" (p. 26).

⁵⁵ Opportunità e rischi che tale organo presenta, rispetto alle sedi di raccordo tradizionali, sono accennate da M. MAZZARELLA, *Il sistema delle conferenze tra riforma del titolo V e prospettive del federalismo fiscale*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, cit., p. 405 s. Il medesimo

Riassumendo le impressioni che si traggono dall'evoluzione normativa successiva al 2001 qui accennata, non ci si può nascondere come la prassi evidenzia i nodi irrisolti che continuano a sottostare al sistema delle Conferenze nell'esperienza costituzionale italiana e che verranno trattati nei paragrafi seguenti: in particolare il problema del rapporto tra Conferenze e Parlamento, con le diverse ipotesi della separatezza o dell'integrazione, fino all'assorbimento, delle prime nel secondo e, prima ancora, dell'alternatività tra Conferenze e rappresentanza regionale in seno alle Camere, nonché quello tra le diverse articolazioni delle Conferenze medesime, con un rilievo crescente della tematica del rapporto tra Conferenze "verticali" (Stato-Regioni, Stato-enti locali e Conferenza unificata)⁵⁶ e Conferenze orizzontali, di rappresentanza dei soli esecutivi e legislativi regionali⁵⁷.

L'esigenza di sciogliere una serie di nodi ricostruttivi delle sedi *organizzative* della leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali si dimostra tanto più essenziale se si considera che dal punto di vista *funzionale* la leale collaborazione, per come ricostruita dalla giurisprudenza costituzionale, evidenzia in modo sempre più netto limiti di sistema insuperabili, stante l'assenza di possibilità di condizionamento in senso proprio della potestà legislativa statale⁵⁸ ed il carattere mai realmente "forte" delle intese tra Stato e Regioni,

A. sottolinea il rafforzamento complessivo della posizione del Governo nel disegno della l. n. 42 del 2009 per ciò che concerne le Conferenze (p. 404 s.).

⁵⁶ Per una sottolineatura della novità e delle potenzialità di tale "sistema a tre punte", cfr. F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, p. 479 ss. Per una lettura che evidenzia, invece, profili problematici di esso, cfr. P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 549 ss.

⁵⁷ Il problema del raccordo tra Conferenza Stato-Regioni e Conferenza dei Presidenti regionali era già stato lucidamente colto da A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 714. In epoca più recente, cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 142 ss. Per un'accentuazione del ruolo delle Conferenze orizzontali, tale da rendere i raccordi verticali delle sedi nelle quali viene "formalizzata" la posizione regionale se non il risultato della concertazione con la controparte governativa, cfr. sempre G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"*, in *Federalismi.it.*, n. 19/2009, par. 6 e 9 ed ID., *Ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in AA.VV. (a cura di L. VANDELLI - F. BASSANINI), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012, p. 458 ss. Per il ruolo centrale assunto dalla "quarta" conferenza, ovvero la Conferenza delle Regioni, cfr. anche C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, cit., p. 104. Per l'esigenza di potenziamento dei raccordi orizzontali, anche al fine di compensare i limiti dei raccordi verticali, cfr. G. RIVISECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, in AA.VV., (a cura di E. GIANFRANCESCO - V. LIPPOLIS - N. LUPO), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, in *Il Filangieri. Quaderno 2009*, p. 277. Per un'attenta analisi dei profili critici dell'esperienza delle Conferenze in materia di rapporti con l'Unione europea, con particolare attenzione al crescente, ma spesso sottovalutato, ruolo delle conferenze orizzontali, cfr. M. FALCONE, *Il sistema delle Conferenze regionali in funzione europea: un necessario equilibrio tra principi unitari europei e principi autonomistici interni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2015, p. 677 ss.

⁵⁸ Le prospettive aperte dalla recentissima sent. n. 251 del 2016 della Corte costituzionale riguardano infatti la sola delegazione legislativa, valorizzando - in modo opportuno a parere di chi scrive - la peculiarità di tale tipo di fonte rispetto alla potestà legislativa parlamentare in senso pieno. Per una critica sul punto alla decisione, invece, cfr. l'A. che si cela sotto lo pseudonimo di J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato*,

chiamate piuttosto a muoversi su diverse declinazioni di maggiore o minore “debolezza”⁵⁹. Di qui l’ineliminabilità di una presenza congiunta e strutturata di raccordi organizzativi autorevoli, in grado di compensare sul piano innanzi tutto politico i limiti giuridici immanenti ai raccordi funzionali tra Stato ed autonomie territoriali.

5. Il Senato nella riforma costituzionale Renzi-Boschi

L’esito del referendum confermativo del 4 dicembre 2016 non esonera l’interprete dal continuare ad interrogarsi sulle opzioni contenute nella legge di revisione costituzionale rigettata dal corpo elettorale, se non altro perché i problemi ai quali la riforma costituzionale cercava – bene o male – di dare una soluzione restano presenti in tutta la loro rilevanza.

In questa sede è necessario concentrarsi sulla natura del Senato nella riforma costituzionale e sulla sua idoneità a porsi quale sede principale, se non unica, di “raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica”, assumendo quindi una natura sostanzialmente rappresentativa delle istituzioni territoriali.

Se la modalità di elezione indiretta, ad opera dei Consigli regionali all’interno dei propri componenti, oltre che tra i Sindaci della Regione, e la contestualità tra durata del mandato senatoriale e durata delle istituzioni di provenienza deponevano nel senso di costituire un

in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 6/2016, p. 706; G. D’AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice* (23 gennaio 2017), in *Questione Giustizia*, par. 5.

⁵⁹ Il carattere essenzialmente debole delle intese tra Stato e Regioni era stato di recente ribadito, prima della sent. n. 251 del 2016, da A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Rivista Aic*, n. 3/2016 ed in *Giur. cost.*, 2016, p. 15 ss. e R. MORELLI, *La Conferenza Stato-Regioni tra “leale collaborazione” e “chiamata in sussidiarietà” alla luce della giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 418 ss. In precedenza, cfr. M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l’inesorabile declino e l’auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2013, che scrive di intese “semi-forti” (p. 993), nonché, sulla base del dato testuale del d. lgs. n. 281 del 1997, R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali*, cit., p. 250 che recupera un possibile vincolo sul piano politico.

Tali conclusioni non sono messe in discussione dalla sent. n. 251 del 2016, come sottolineato da A. POGGI – G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *Federalismi.it*, n. 25/2016, p. 7 ss., pur sottolineandosi le differenze procedurali tra intesa e parere obbligatorio (p. 8). Il ruolo di decisore finale dello Stato, in caso di mancato raggiungimento dell’intesa, è ricordato anche da G. RIVOCCHETTI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene “imposta” nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in *Forumcostituzionale.it.*, (2 febbraio 2017), p. 2 e R. BIFULCO, *L’onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it.*, n. 3/2017, p. 4, il quale sottolinea comunque l’ “indiretto effetto di costituzionalizzazione del sistema delle conferenze” derivante da tale pronuncia, da un lato (p. 6) ed il possibile ritorno in auge dell’art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, dall’altro (p. 7).

L’unico ambito che sembra sottrarsi a tali considerazioni e nelle quali il consenso delle parti deve ritenersi imprescindibile sembra essere quello delle intese ex art. 8, comma 6, legge n. 131 del 2003, sulle quali cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., p. 155 ss., il quale opera per tali atti un accostamento con gli accordi ex art. 4 d. lgs. n. 281 del 1997; R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit., p. 41 ss., distinguendo tra le diverse ipotesi di intesa previste nella disposizione offre un quadro dei problemi e delle prospettive dell’esperienza attuativa iniziale.

organo di rappresentanza di enti, prima che di territori e di elettori⁶⁰, due elementi giocavano in senso contrario, rimettendo in discussione la natura complessiva dell'istituzione: la conferma anche per i senatori del divieto di mandato imperativo, in grado di indebolire inevitabilmente il legame dell'eletto con l'istituzione di provenienza e la formulazione del quinto comma dell'art. 57 Cost. revisionato – frutto come è noto di un delicato compromesso politico in sede di approvazione in terza lettura al Senato⁶¹ – che prevedeva che l'elezione dei senatori avvenisse “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri”.

Si può quanto meno osservare che tale disciplina rendeva incerta, se non enigmatica, la natura del Senato prefigurato dalla riforma. Come è stato efficacemente osservato, sulla base della sola lettera della Costituzione riformata nessuno dei tre *cleavage* fondamentali identificabili come operanti nell'istituzione senatoriale poteva dirsi prevalente⁶². Meno che mai ciò poteva dirsi per quello “istituzionale”, fondamentale per una reale configurazione di un Senato rappresentativo di enti territoriali. Attesa, infatti, la naturale propensione di ogni organo rappresentativo di territori a porsi come organo di rappresentanza politica per l'intrinseca natura politica della rappresentanza territoriale⁶³, la combinazione di questo elemento con il vincolo di conformità alle scelte espresse dagli elettori gravante sui Consigli - da non potersi intendere, a parere di chi scrive, se non in senso rigoroso - comportava per forza di cose un accentuato spostamento del baricentro della natura del Senato verso la rappresentanza politica generale. Ed i senatori eletti avrebbero rapidamente maturato un'autocoscienza di quale *cleavage* fosse prevalente nella caratterizzazione del loro ruolo⁶⁴.

Il riferimento comparatistico al *Bundesrat* austriaco – sicuramente la seconda camera di ordinamenti federali con maggiori elementi di somiglianza al Senato delineato nella legge di

⁶⁰ Tali considerazioni non rilevavano, ovviamente, per i Senatori di nomina presidenziale, i quali costituivano un corpo estraneo inserito nella seconda Camera: per la loro esiguità numerica non erano comunque in grado di esprimere una natura mista dell'organo (peraltro discutibile, vista la modalità di individuazione); in un collegio di cento componenti complessivi (la cui assiduità alle sedute era da verificare...) erano in grado, comunque, di incidere sugli equilibri delle votazioni nei casi problematici. In sintesi, si trattava di un enigma costituzionale, in genere non commentato favorevolmente dagli studiosi.

⁶¹ L'emendamento in questione era il n. 2.204, a firma Finocchiaro, Schifani, Zeller, Zanda, D'Adda, approvato dall'Assemblea del Senato in terza lettura del disegno di legge revisione costituzionale nella seduta n. 516 del 3 ottobre 2015

⁶² Per questa felice distinzione, cfr. N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in AA.VV., *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Roma, 2016, p. 246 ss., anche in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2015.

⁶³ Si vedano sul punto le considerazioni di I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010, p. 98. In termini di riflessione generale ma con riferimenti anche al Senato delineato dalla riforma costituzionale, L. BUFFONI - A. CARDONE, *La rappresentanza politica delle “istituzioni territoriali” della Repubblica*, cit., p. 55 ss. Per una diversa e più restrittiva impostazione, nella quale “il territorio sembra incidere anche sulla struttura della funzione rappresentativa assoluta all'interno (o all'esterno) della Regione”, limitandola e condizionandola, cfr. A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 2010, p. 768.

⁶⁴ Al più si potrebbe ritenere che un elemento di condizionamento di tale “autocoscienza” poteva essere rappresentato dal sistema politico regionale-locale di provenienza. In questo senso, cfr. uno spunto in S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni ?*, in www.issirfa.cnr.it, sez. *Studi e interventi* (dicembre 2015), p. 3.

revisione costituzionale – non conduceva a conclusioni diverse, avvalorando la previsione di un Senato “politico-partitico” piuttosto che “territoriale-politico”⁶⁵.

Né attenuavano le perplessità una serie di incongruenze ed oscurità del testo della riforma: alle prime (le incongruenze) apparteneva la irrazionale distribuzione dei seggi tra le Regioni che partendo da un totale di seggi senatoriali elettivi da ripartire troppo basso (novantacinque) e restando ancorato ad un criterio non sufficientemente dis-proporzionale⁶⁶ produceva risultati di assegnazione di seggi critici da gestire⁶⁷. Alla categoria delle oscurità apparteneva, invece, il dubbio sulla eleggibilità dei Presidenti di Regione a senatori. A tale soluzione si opponevano peraltro, secondo chi scrive, non solo ragioni di opportunità legate alla eterogeneità delle delegazioni regionali che si sarebbero venute a formare che - vedremo - restano valide anche al di là della riforma ma anche un argomento sistematico legato alla impossibilità di assicurare il metodo proporzionale *ex art. 57*, secondo comma, nelle ben dieci regioni con due senatori, uno dei quali necessariamente Sindaco, ed uno letterale legato alla formulazione del “famoso”⁶⁸ quinto comma dell’art. 57 Cost. che faceva riferimento ai

⁶⁵ Cfr. in tema, L. FERRARO, *Il progetto di riforma del Senato. Un esame dei lavori preparatori e un confronto con il Bundesrat austriaco*, in *Dir. pubbl.*, 2014, p. 659 ss., anche per una sottolineatura chiara della “debolezza funzionale del Consiglio federale nel sistema bicamerale austriaco”. Per la netta prevalenza del *cleavage* politico, anzi partitico, nell’attività del *Bundesrat* austriaco, percepibile chiaramente nei suoi rapporti (*rectius*: nei rapporti dei suoi membri) con il *Nationalrat* (dei membri di questo), cfr. recentemente, K. KÖSSLER, *Reform of the Second Chamber or its Perpetuation? The Austrian Dilemma and its Implications for the Italian Senate*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2016, p. 358 ss. ed *ivi* il richiamo all’icastica definizione di *Parteienbundesrat* all’interno di un *Parteienbundesstaat* di H. SCHAMBECK (p. 362). Di qui la tendenza del sistema federale austriaco a “bypassare” il *Bundesrat* attraverso una serie di raccordi intergovernativi: cfr. sul punto A. GAMPER, *The Austrian Bundesrat*, in AA.VV. (a cura di J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI), *A world of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, 2006, p. 820 ed ora K. KÖSSLER, *Reform of the Second Chamber or its Perpetuation?*, cit., p. 362 ss.

La tendenza generale delle seconde camere di rappresentanza territoriale ad essere comunque “risucchiate” in logiche partitiche è sottolineata da 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 *Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 913; I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 3/2015, p. 124.

⁶⁶ Ciò in ragione del numero troppo limitato di senatori elettivi da distribuire tra le diverse Regioni che produceva un *excursus* tra i due senatori di dieci regioni ed i quattordici della Lombardia, con un problematico rapporto di uno a sette. Sul punto, sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, in www.gruppodipisa.it. Per considerazioni problematiche sul punto, cfr. anche A. D’ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista Aic*, 2/2015 ed ora in ID., *Tra autonomia e neocentralismo*, cit., p. 315 ed *ivi* il suggerimento (inascoltato) di elevare da due a tre la quota minima di senatori spettanti ad ogni Regione/Provincia autonoma.

⁶⁷ Si pensi, in particolare, al problematico rispetto del criterio di proporzionalità tra maggioranza e minoranza, previsto dall’art. 57, secondo comma, della Cost. novellato dalla riforma con riferimento alle Regioni chiamate ad esprimere due soli senatori (uno dei quali era necessariamente un Sindaco). Sul punto sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 2015, p. 166.

⁶⁸ Dovendosi intendere il termine tenendo conto del carattere di *vox media* del sostantivo *fama* nella lingua latina. Se per alcuni l’emendamento che ha introdotto la formulazione finale dell’art. 57 cost. nel testo della riforma ha costituito una provvidenziale quadratura del cerchio in grado di ricompattare la maggioranza ai fini del voto positivo, per altri poteva essere considerato “sabbia gettata negli ingranaggi” della riforma stessa, in grado di impedire la reale caratterizzazione in senso regionale della seconda Camera.

“candidati consiglieri”, non potendo dirsi il candidato Presidente della Regione tale, anche se chiamato ad entrare in Consiglio in forza della sua elezione, secondo quanto previsto dalla quasi generalità degli statuti regionali⁶⁹.

La conclusione inevitabile cui conducevano tutte le incognite sopra ricordate era l’incertezza sulla reale configurazione e sul peso reale del Senato nel modello di forma di stato – ma anche di forma di governo⁷⁰ – risultante dall’entrata in vigore della riforma. Solo la concreta approvazione della legge (bicamerale) elettorale del Senato⁷¹ e, soprattutto, del regolamento del Senato⁷² avrebbero dissolto in parte il *veil of ignorance* su cosa sarebbe stato il nuovo Senato. Senza nascondersi che un ruolo non secondario lo avrebbero giocato ulteriori regole e regolarità al confine tra il diritto e la politica, di natura convenzionale ed, in ipotesi, consuetudinaria.

Un elemento sembrava, comunque, sufficientemente certo in questo quadro ed è quello che maggiormente rileva ai fini dell’analisi qui svolta: trattandosi di camera parlamentare in senso proprio, come sottolineato dal mantenimento della denominazione Senato della Repubblica, la regola ordinaria di funzionamento del Senato territoriale riformato sarebbe

Sui problemi interpretativi di tale disposizione, cfr. V. DE SANTIS, *La “doppia investitura” dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare al centro le istituzioni territoriali. Considerazioni sull’emendamento all’art. 2, co. 5 del d.d.l. cost. n. 1429-B*, in *Forumcostituzionale.it* (novembre 2015), p. 2 ss.

⁶⁹ A. D’ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., p. 330 s. Oltre a questo argomento letterale, considerazioni sistematiche in senso critico nei confronti dell’ipotesi di presenza dei Presidenti di Regione in Senato sono svolte da S. MANGIAMELI, *Problemi inerenti la formazione e il funzionamento del Senato*, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Studi e interventi*, (ottobre 2016), par. 7. In senso critico nei confronti di tale presenza, cfr. anche E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, cit., p. 5. *Contra*, facendo leva sulla possibilità che i singoli statuti regionali prevedano che i Presidenti di Regione siano anche Consiglieri regionali, R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza (art. 57 Cost.; artt. 39 commi 1-7 e 40, commi 5 e 6, l. cost.)*, in AA.VV. (a cura di F. S. MARINI – G. SCACCIA), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, 2016, p. 46 s.; N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, cit., p. 241 s..

⁷⁰ Che le attribuzioni del Senato, pur con tutti i margini di indeterminatezza della disciplina costituzionale, “siano, quantomeno potenzialmente, in grado di incidere sull’indirizzo politico del Governo” è osservato da S. CECCANTI – S. CURRERI, *Il Senato che (non) è stato, è e sarà*, cit., p. 458. Molto più dubbiosa sull’idoneità della riforma a consentire al Senato di poter svolgere le funzioni di indirizzo ad esso attribuite appare I. CIOLLI, *Il Senato della riforma tra forma e sostanza*, in *Rivista Aic.*, n. 4/2016, p. 20. Senza poter escludere in modo netto alcun esito, si può forse dire che quanto più il *cleavage* politico fosse risultato prevalente sugli altri (o avesse permeato gli altri), tanto più l’incidenza del Senato sulla concreta delimitazione della forma di governo non si sarebbe potuta negare.

⁷¹ E delle leggi regionali chiamate a specificare ulteriormente tale disciplina. Sul rapporto tra queste due fonti, cfr. l’analisi di P. FARAGUNA – G. PICCIRILLI, *La legge elettorale per il nuovo Senato: un possibile vincolo all’autonomia politica regionale?*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016.

⁷² Come ho avuto già modo di sottolineare in E. GIANFRANCESCO, *Camere del Parlamento e procedimento legislativo nel disegno di legge di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in AA.VV., *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, cit., p. 212 ss., anche in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2015, l’importanza del regolamento del Senato nel disegno Renzi/Boschi era tale da far assumere “una fisionomia piuttosto che un’altra alla riforma”.

stata la pubblicità dei procedimenti decisionali, nelle diverse articolazioni organizzative ove questi erano chiamati a svolgersi⁷³.

E' questo un elemento di evidente differenziazione rispetto al sistema delle Conferenze, per le quali, anche auspicando una maggiore trasparenza dei procedimenti decisionali, un margine di riservatezza, collegato alla natura di sedi di negoziazione tra esecutivi (le conferenze verticali e quella orizzontale dei Presidenti delle Regioni) resta inevitabile⁷⁴. E' un elemento che segna la diversa natura tra Conferenze e Camere parlamentari rappresentative di istituzioni territoriali che può accompagnarci nella considerazione delle prospettive future dei raccordi interistituzionali tra Stato e Regioni, all'indomani del naufragio della riforma costituzionale.

6. La non fungibilità tra sistema delle Conferenze e Senato delle Regioni

Un utilissimo contributo per la messa a fuoco del futuro delle Conferenze viene dai risultati dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione parlamentare per le Questioni regionali e conclusasi nell'ottobre 2016 con l'approvazione del documento conclusivo⁷⁵.

L'iniziativa è ancor più meritoria in quanto condotta parallelamente alle vicende approvative della riforma costituzionale Renzi-Boschi, avendo quindi come costante punto di riferimento la sorte delle Conferenze in relazione alla riforma. Si può osservare al riguardo che se la riforma piuttosto criticabilmente taceva a proposito delle Conferenze, il Parlamento

⁷³ Sulla coesistenzialità e non rinunciabilità di tale caratteristica dei procedimenti decisionali parlamentari, con riferimento all'attività della Commissione parlamentare ex art. 11 l. cost. n. 3 del 2001, sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2011*, cit., p. 100. In quella sede ricordavo come l'altro tratto distintivo dei procedimenti parlamentari è costituito dalla *ratio* partecipativa degli stessi che assicura la presenza ed il ruolo propositivo-oppositivo delle minoranze. Si può osservare che nel disegno del Senato riformato ora considerato tale *ratio* partecipativa sarebbe stata garantita dalla composizione proporzionale delle "delegazioni regionali", salvo i problemi per le Regioni con soli due senatori (uno dei quali, si ricorda, doveva essere un sindaco, come già evidenziato a nota 67 del presente lavoro).

Per la valorizzazione dell'elemento della pubblicità dei procedimenti parlamentari, cfr. recentemente, I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., p. 264. Il carattere di "vera e propria camera parlamentare" del Senato è sottolineato da S. MANGIAMELI, *Quale ruolo del nuovo Senato: composizione, rappresentanza e procedimenti alla luce del riparto delle competenze*, in AA.VV., *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, cit., p. 203, anche in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2015. La pubblicità delle sedi parlamentari, a differenza della minore esposizione e visibilità delle Conferenze, è sottolineata anche da I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, cit., p. 124 s., pur se all'interno di un discorso in cui tale pubblicità viene vista come fattore che facilita la "penetrazione partitica" e debilita la "proiezione degli interessi territoriali".

⁷⁴ Per la considerazione che l'informalità e la riservatezza delle sedute delle Conferenze appare da salvaguardare (mentre va assicurata la pubblicità degli atti da esse prodotte), cfr. R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., p. 930, i quali sottolineano anche il successo di talune esperienze di raccordi intergovernativi essenzialmente affidati a regolazioni di *soft law* (Canada; Australia) (p. 925). Cfr. anche R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, cit., p. 266.

⁷⁵ cfr. XVII Legislatura, doc. XVII-bis n. 7 approvato il 13 ottobre 2016.

– che quella riforma approvava – era consapevole del problema, decidendo di approfondire il tema.

Come si è accennato, il profilo che maggiormente ci interessa è quello del raccordo tra Conferenze e Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali, anche al di là della concreta – e problematica – configurazione del Senato accolta nella riforma. Se e quando il tema di una ristrutturazione costituzionale della seconda Camera tornerà ad essere oggetto di discussione politica, oltre che scientifica, dalla considerazione del raccordo in questione non si potrà prescindere.

E' estremamente significativo che la gran parte dei contributi raccolti e le conclusioni dell'indagine conoscitiva depongano per l'insopprimibilità delle Conferenze e per l'irrinunciabilità del loro contributo anche in presenza di un Senato riformato in senso territoriale⁷⁶.

Questo appare tanto più vero per le conferenze orizzontali e, tra queste, specialmente quelle degli esecutivi che appaiono sedi imprescindibili di elaborazione comune delle posizioni regionali. E' evidente, infatti, che non può essere il Senato delle autonomie, pur se composto di rappresentanti degli esecutivi, la sede reale di emersione di una linea politica unitaria tra le Regioni. Il "fronte comune tra le Regioni" – che pure preoccupava non poco Vezio Crisafulli – è non solo inevitabile ma anche necessario per una reale partecipazione regionale ai procedimenti decisionali statali e le conferenze orizzontali rappresentano la sua naturale sede naturale di elaborazione.

Resta piuttosto da approfondire il coordinamento tra conferenze orizzontali degli esecutivi e conferenze dei legislativi regionali, specie nella prospettiva che in Senato entrino a far parte rappresentanti dei Consigli regionali. Ma è questo un campo che sembra essere rimesso principalmente a forme di coordinamento più o meno istituzionalizzato tra le Regioni, essendo difficile concepire spazi di intervento di fonti statali⁷⁷.

Venendo alle Conferenze verticali, occorre in primo luogo prendere atto che il sistema tripartito di Conferenze (Stato-Regioni; Stato-Città; unificata), per quanto criticato a ragione della sua frammentazione, resta difficilmente superabile finché il nodo dei rapporti Regioni-enti locali nel sistema costituzionale italiano non verrà affrontato *ex professo*. E' abbastanza

⁷⁶ In questo senso, cfr. le conclusioni dell'Indagine conoscitiva: p. 92. Nella riflessione scientifica, cfr., tra gli altri, B. BALDI, *Lezioni comparate per il nuovo Senato italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2016, p. 430; I. RUGGIU, *Il nodo del dialogo tra Senato e Conferenze*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2016, p. 485 (anche se l'A. guarda con preoccupazione lo sdoppiamento delle sedi di rappresentanza territoriale: ID., *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, cit., 130 ss); N. LUPO, *Il "sistema delle Conferenze" e il ruolo del Governo "in" Senato*, in *Rass. parl.*, 2016, 468 (riprendendo quanto esposto dall'A. in sede di audizione nel corso dell'indagine conoscitiva sul sistema delle conferenze); S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *Rass. parl.*, 2010, ora in ID., *Lecture sul regionalismo italiano*, cit., p. 89 s.; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2011*, cit., p. 101 s.

⁷⁷ La recente sentenza n. 244 del 2016 menziona la Conferenza dei Presidenti delle Regioni come sede di possibili accordi o intese interregionali, pur riservando ai rapporti verticali tra Stato e Regioni l'operatività del principio di leale collaborazione (n. 12.1 del *Considerato in diritto*).

evidente che in un modello di ispirazione federale “classica” la presenza di un raccordo a sé tra Stato ed enti locali sub-regionali, nonché di uno in cui Regioni ed enti locali siedono congiuntamente potrebbe apparire una soluzione abbastanza eccentrica, spettando in un modello siffatto alle Regioni i poteri ordinamentali nei confronti dei *propri* enti locali⁷⁸. Ma, come è noto, il sistema costituzionale italiano non sembra essersi ispirato a questo archetipo, né nella sua formulazione originaria del 1948, né negli adattamenti successivi⁷⁹, ivi compresa la riforma Renzi/Boschi, risiedendo piuttosto nelle leggi statali il potere fondamentale di configurazione degli enti locali, come dimostra la tormentata vicenda delle province incise dalla profonda ristrutturazione, a dir poco⁸⁰, ad opera della legge n. 56 del 2014.

In assenza di un ripensamento sul “nodo non sciolto” dei rapporti tra Regioni ed enti locali, che ovviamente dovrebbe svolgersi a livello costituzionale, il sistema a “tre punte” delle Conferenze non sembra suscettibile di radicali ripensamenti. Ciò non toglie che interventi legislativi volti a perfezionare tale sistema siano sempre possibili. Di più, a parere dello scrivente, stante la diversa qualità costituzionale dell’autonomia regionale rispetto a quella degli enti locali⁸¹, va salvaguardata la centralità e non fungibilità della Conferenza Stato-Regioni rispetto alle altre, in quanto la sua attività è destinata ad influenzare non solo

⁷⁸ Questa ispirazione di valorizzazione del ruolo regionale nei rapporti con lo Stato e gli Enti locali è richiamata da G.M(OR), *Tra Stato-Regioni e Stato-Città*, in *Le Regioni*, 1997, p. 514, che evidenzia le ambiguità al riguardo del d. lgs. n. 281 del 1997. Cfr. anche P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, cit., p. 551 s.

⁷⁹ Con una eccezione rappresentata dalla l. cost. n. 2 del 1993 che ha esteso alle Regioni speciali diverse dalla Regione Sicilia (che, sin dalle origini, nell’art. 15, terzo comma, del suo statuto prevede una competenza legislativa esclusiva in tema di “circostrizione, ordinamento e controllo degli enti locali”) una competenza primaria in tema di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”, di sapore vagamente federalistico. Pur in presenza di tali previsioni – e così la suggestione federalista si fa più rarefatta – resta aperta la questione sull’operatività del principio di sussidiarietà verticale ex art. 118 Cost. quale limite della potestà legislativa primaria/esclusiva delle Regioni speciali nei confronti dei propri enti locali. Per un’analisi riferita all’ordinamento siciliano che afferma comunque l’operatività di un *favor* per l’amministrazione locale fondato sullo stesso ordinamento statutario, ancorché corroborato dal nuovo art. 118 Cost., cfr. E. CASTORINA, *Principio di sussidiarietà e autonomia regionale siciliana*, in AA.VV. (a cura di A. RUGGERI – G. VERDE), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., p. 268 s.

⁸⁰ Per una serie di considerazioni critiche sulla riforma delle Province ad opera della legge n. 56 del 2014, cfr. S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in corso di pubblicazione nel sito dell’*Issirfa*, sez. *Studi ed interventi*, p. 12 ss., il quale sottolinea come la legge in questione “andrebbe valutata alla luce dello scenario post-referendum anche sul piano della legittimità costituzionale, con riguardo agli articoli 1, 5 e 48 Cost. e con diverse disposizioni del Titolo V” (p. 13). Argomentate critiche alla sent. n. 50 del 2015 della Corte costituzionale sono svolte da G.C. DE MARTIN – M. DI FOLCO, *L’emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza “politica”*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 463 ss.

⁸¹ Potendosi sostenere che l’attribuzione di una potestà legislativa alle Regioni sia il vero elemento differenziante rispetto agli enti locali. In questa prospettiva si potrebbe aggiungere che il mantenimento di caratteri qualitativamente propri della natura legislativa in capo a tale potestà regionale (ovvero la sottrazione a rapporti di gerarchia con la legge statale) si ponga come principio di struttura dell’ordinamento autonomistico repubblicano imperniato sull’art. 5 Cost., operando come limite alla stessa revisione costituzionale.

l'attività amministrativa ma anche quella legislativa dello Stato e delle Regioni nei loro rapporti reciproci.

L'incidenza delle Conferenze sull'attività legislativa ed amministrativa (oltreché sul retrostante piano della negoziazione politica) costituisce, secondo una chiave di lettura abbastanza diffusa⁸², un possibile criterio di distinzione tra ciò che non può che essere riservato ad esse (la negoziazione ed il coordinamento delle attività amministrative) e ciò che dovrebbe (avrebbe dovuto, nella prospettiva della riforma Renzi-Boschi) essere allocato in seno ad un Senato delle autonomie o, comunque, una sede parlamentare, come la Commissione parlamentare per le Questioni regionali integrata *ex art.* 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Chi scrive concorda con l'orientamento di chi ritiene questa soluzione piuttosto meccanica ed artificiale⁸³.

Non vi è dubbio sulla circostanza per cui la sede naturale del confronto tra le autonomie territoriali e lo Stato per l'esercizio di attività amministrative sia rappresentato dalle Conferenze: la rilevanza quantitativa di tali attività; il tecnicismo che caratterizza i negoziati ed, in genere, il loro scarso rilievo politico rende improbabile l'abbandono di un collaudato metodo di lavoro che fa perno sulle Conferenze⁸⁴. Vero è che non si può escludere che su di una concreta questione amministrativa possa inserirsi un problema politico rilevante ed in questo caso non è da escludere l'intervento della sede parlamentare. Ciò appare abbastanza naturale e contribuisce già a relativizzare il valore di una distinzione di sedi a carattere tendenzialmente rigido. Sembra difficile pensare, tuttavia, che una Camera parlamentare od anche una sua articolazione specializzata come la Commissione parlamentare integrata *ex art.* 11 l. cost. n. 3 del 2011 possa divenire la sede stabile di negoziazioni amministrative e sub-

⁸² Tale orientamento risulta prevalente negli stessi lavori dell'Indagine conoscitiva sul sistema delle Conferenze: cfr., infatti, p. 92 del documento conclusivo.

⁸³ L'incidenza delle Conferenze sull'attività legislativa (sul piano politico per lo Stato, su quello anche giuridico per le Regioni) oltre che sull'attività amministrativa (per entrambi gli enti) è stata ben illustrata da A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2009, p. 257 ss. Cfr. anche la ricognizione dell'attività delle Conferenze operata da I. RUGGIU, *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, 2011, spec. par. 2, ove si evidenzia il crescente ricorso alla collaborazione facoltativa prevista dal d. lgs. n. 281 del 1997 in riferimento alla gestione di politiche complesse, in parte statali, in parte regionali (p. 534), con un ruolo prevalente della Conferenza unificata (p. 539). Per la critica a distinzioni troppo nette tra i due piani legislativo ed amministrativo, cfr., più di recente, N. LUPO, *Il "sistema delle Conferenze" e il ruolo del Governo "in" Senato*, cit., p. 468. In sede di audizione nel corso dell'Indagine conoscitiva sul sistema delle conferenze, cfr. M. LUCIANI, Audizione del 5 maggio 2016, pag. 10 del resoconto stenografico.

⁸⁴ Su tali caratteristiche delle attività delle Conferenze cfr. I. RUGGIU, *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, cit., p. 535 che ricorda come ogni parere reso dalle Conferenze sia preceduto da lunghe trattative che si svolgono nei tavoli tecnici in misura oscillante tra i 2 ed i 5 tavoli tecnici per atto. Non va peraltro dimenticato, al riguardo, il monito di G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e riforme*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1264 sul rischio sul rischio che un sovraccarico di compiti di partecipazione decisionale-procedurale della Conferenza possa determinare una "progressiva diluizione del suo ruolo di confronto-raccordo politico generale".

legislative: al di là delle difficoltà organizzative, il rischio di de-quotazione politica sarebbe evidente ed anche l'intromissione di un organo parlamentare in un ambito prevalentemente amministrativo apparirebbe tale da far tornare in mente l'infausta esperienza dei sistemi assembleari dei Consigli regionali della prima fase del regionalismo italiano⁸⁵.

Quello che appare maggiormente da sottolineare, in quanto meno scontato, è piuttosto l'irrealistica idea di tener fuori le Conferenze dall'attività legislativa. L'esperienza sin qui maturata dimostra, infatti, come attraverso le Conferenze passi il percorso che conduce all'adozione di atti legislativi statali e regionali. Ciò in quanto le Conferenze appaiono una non rinunciabile sede di negoziazione politica, duttile ed informale, soprattutto tra esecutivi. Ciò vale sia per il livello "orizzontale" di conferenza, ove le Regioni sono chiamate a concordare una comune linea di azione, sia per le conferenze "verticali" in grado di creare un impegno in capo al Governo ed agli esecutivi regionali⁸⁶: impegno essenzialmente "politico" nei confronti della controparte per quanto riguarda l'esame parlamentare dei provvedimenti legislativi, ancorché corredato dagli strumenti di diritto parlamentare relativi alla posizione del "Governo (in senso lato: statale e regionale) in Parlamento (anche qui in senso lato, ricomprendendo nella nozione anche i Consigli regionali)"; impegno, si può aggiungere, non privo di rilievo giuridico, per quanto riguarda l'adozione dei decreti legislativi, alla luce delle prospettive aperte dalla sent. n. 251 del 2016 della Corte costituzionale.

In buona sostanza ciò che viene in rilievo è il già ricordato "paradosso delle Conferenze": la loro informalità, pur non priva di problemi, costituisce anche la loro forza ed in un certo senso determina la loro irrinunciabilità. Se una migliore formalizzazione di taluni aspetti quali la sede istituzionale di operatività; il potere di convocazione; il potere di fissazione dell'ordine del giorno meritano ancora oggi un intervento legislativo chiarificatore, occorre valutare attentamente i rischi di una eccessiva procedimentalizzazione formale del loro operato, che presenterebbe il rischio di spingere in altre sedi - ancora più opache - l'inevitabile attività di negoziazione politica precedente agli interventi legislativi.

E' evidente che siano i Consigli regionali a rischiare di essere tagliati fuori da questo circuito decisionale, stante la loro assenza dalle Conferenze verticali e la difficoltà che essi scontano nell'esercitare un effettivo potere di controllo nei confronti dei Presidenti nella forma di governo del *simul simul*.⁸⁷ Ed è questa la ragione per cui la presenza regionale nella

⁸⁵ Ancorché, secondo A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, cit., p. 758, quella di fare amministrazione resti "la più alta ispirazione" dei Consigli regionali; aspirazione frustrata soltanto dalla presenza di un Presidente della Regione demo-eletto.

⁸⁶ La duttilità del sistema delle Conferenze è sottolineata da G. CARPANI, *Ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, cit., p. 443.

⁸⁷ A questo proposito, cfr. G. RIVISECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, cit., p. 263 ss., che si sofferma anche su talune disposizioni di statuti regionali che introducono obblighi di informazione della Giunta al Consiglio regionale sui lavori delle Conferenze: in particolare l'art. 46, comma 4, st. Emilia-Romagna. Sottolinea l'importanza di tale previsione anche F. POLACCHINI, *I raccordi con lo Stato e le altre Regioni. La Regione Emilia-Romagna nel sistema delle Conferenze*, in AA.VV. (a cura di M. BELLETTI - F. MASTRAGOSTINO - L. MEZZETTI), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Torino, 2016, p. 320.

seconda camera del Parlamento deve essere intesa essenzialmente come presenza dei Consigli regionali.

Abbiamo già considerato le ragioni formali che inducevano a ritenere esclusa la presenza dei Presidenti delle Regioni nel Senato delineato dalla riforma Renzi-Boschi. A queste si accompagnano una serie di considerazioni sostanziali destinate a valere nel momento in cui si decidesse di dare attuazione alla Commissione bicamerale per le Questioni regionali integrata ex art. 11 l. cost. n. 3 del 2001 e comunque qualora riprendesse il percorso della riforma costituzionale del Senato: innanzitutto una evidente difficoltà pratica di assicurare la effettiva presenza del Presidente della Regione ai lavori della Commissione medesima (o di un Senato territoriale), alla luce delle difficoltà che si rilevano già nel funzionamento concreto della Conferenza Stato-Regioni⁸⁸. In secondo luogo, l'improbabilità che un Presidente di Regione accetti il rischio di essere messo in minoranza in una sede parlamentare – e quindi pubblica – soprattutto se a metterlo in minoranza contribuissero altri Presidenti di Regione.

Si tratta di difficoltà in grado di controbilanciare e probabilmente superare un indiscutibile elemento positivo di tale presenza, ovvero la responsabilizzazione per il Presidente – e simmetricamente per il Governo – per prese di posizione in sede parlamentare difformi da quelle assunte in sede di Conferenze⁸⁹. In senso contrario, si può osservare, però, che tale assenza può forse facilitare il raggiungimento di compromessi inevitabilmente legati alla dialettica parlamentare. Inoltre nulla impedisce che inopinati cambiamenti di linea politica del fronte regionale o del Governo possono essere comunque fatti valere in sede di discussione parlamentare.

Sono queste ragioni, prima ancora dell'esigenza di un riequilibrio a favore dei Consigli di un sistema di raccordi inclinato a favore degli esecutivi, a rendere maggiormente praticabile una Conferenza integrata (od un Senato) senza Presidenti di Regione, anche se con membri di fiducia del Presidente (quale un Assessore, che sia anche Consigliere regionale).

Il raccordo con le Conferenze tra esecutivi averrebbe, in questa prospettiva, mediante un integrazione funzionale delle medesime in seno all'organo parlamentare, ovvero mediante audizioni e richieste di pareri. In questo modo, peraltro, sarebbe realisticamente realizzabile lo svolgimento di alcune primarie funzioni parlamentari di controllo nei confronti del sistema

Anche ben prima della riforma costituzionale del 1999 il vincolo, se non altro politico, degli impegni assunti dai Presidenti di Regione in Conferenza nei confronti dei Consigli era stato acutamente evidenziato come problema reale e non meramente ipotetico da A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 716.

⁸⁸ E che hanno apprezzabilmente spinto il Ministro per gli Affari regionali Costa ed il Sottosegretario Bressa a proporre l'istituzione di una sede dotata di sicura visibilità e peso politico, in grado di presentare attrattività nei confronti dei Presidenti di Regione: la "Conferenza degli esecutivi", composta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Presidenti di Regione e Province autonome quale sede di "confronto fra il governo nazionale e gli esecutivi territoriali sulle politiche pubbliche nazionali, sulle priorità e sulle scelte necessarie per attuarle". Sul punto, cfr. n. 15 del documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sul sistema delle Conferenze.

⁸⁹ Il rischio di un atteggiamento strumentale da parte del Governo, che giochi in Parlamento l'accordo raggiunto in Conferenza o viceversa, al fine di impedire modifiche non gradite, è stato da tempo lucidamente messo in evidenza da P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, cit., p. 551.



delle Conferenze, richiamando i soggetti protagonisti di esse a rendere conto del comportamento assunto, degli accordi raggiunti e della loro implementazione; funzioni - si ripete - difficilmente realizzabili nel momento in cui i Presidenti fossero i rappresentanti (specie se a titolo esclusivo !) delle Regioni in Parlamento.

Non possono non sottolinearsi conclusivamente le possibili ricadute positive sulla stessa forma di governo regionale conseguenti a tale strutturazione della rappresentanza regionale in Parlamento, ovvero il rafforzamento del versante parlamentare della stessa, attualmente non poco in ombra rispetto a quello presidenziale.