

# **LA CONFERENZA STATO-REGIONI TRA TEORIA E PRASSI ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

## **SINTESI**

A dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione il nostro ordinamento giuridico non ha ancora trovato un definitivo equilibrio sul complessivo assetto dei rapporti tra i diversi livelli di governo.

La previsione di modelli decisionali compartecipati e di procedure condivise, in antitesi alla rigida separazione delle attribuzioni, ha inaugurato un regionalismo di tipo cooperativo, che impone la predisposizione di procedimenti concertati tra Stato, regioni e enti locali.

Da tale punto di vista, ha giocato un ruolo importante sia la giurisprudenza costituzionale, che ha fatto un uso sistematico del canone di leale collaborazione soprattutto sul piano del riparto delle competenze legislative, sia la legislazione statale nel momento in cui ha spesso richiesto il raggiungimento del consenso con le autonomie.

In particolare, dall'analisi della giurisprudenza della Corte si evince come la cooperazione non assuma solo una funzione di garanzia per i livelli territoriali inferiori, nel momento in cui partecipano a procedimenti decisionali statali, ma anche una funzione di compensazione di funzioni sottratte alle regioni e riallocate in favore dello Stato in vista del raggiungimento di interessi unitari.

Questa giurisprudenza, soprattutto per superare la rigidità del sistema di riparto delle competenze – prodotta dall'elencazione per blocchi di materie e dalla scomparsa di clausole flessibili, come quella del “limite dell'interesse nazionale” – ha infatti sancito la possibilità per lo Stato di intervenire anche in ambiti materiali di competenza regionale per realizzare interessi unitari, a patto che la legge prefiguri procedure condivise sul piano amministrativo con le regioni.

La “interferenza o concorrenza di materie”, la “trasversalità”, la “chiamata in sussidiarietà”, costituiscono canoni interpretativi che determinano una “ricentralizzazione” delle funzioni, e che segnano un passaggio dalle “materie” alle “politiche”.

La crescita dell'esigenza di cooperazione tra i diversi livelli di governo non ha tuttavia trovato concretizzazione in meccanismi di raccordo di tipo istituzionale, considerata l'assenza di una Camera di rappresentanza delle regioni e la mancata attuazione del circuito di raccordo, da formarsi all'interno delle Commissioni Parlamentari, previsto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ma ha trovato risposta unicamente nel sistema delle Conferenze, costituito dalla Conferenza Stato- regioni, dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e dalla Conferenza Unificata.

In considerazione della sistematica richiesta di modelli cooperativi, e della funzione compensativa che la cooperazione assume nella giurisprudenza costituzionale, è necessario valutare la sostituibilità di meccanismi di partecipazione delle autonomie alla funzione legislativa in seno alle istituzioni statali, con sistemi di raccordo intersoggettivo, formati dagli esecutivi statali e locali, quali le tre Conferenze.

I risultati prodotti dall'analisi comparata dimostrano la varietà del contenuto del principio cooperativo, e delle sue modalità di attuazione, ma comprovano anche come in questi ordinamenti non manchino mai strumenti che garantiscono l'inserimento di rappresentanti degli Stati all'interno delle istituzioni Federali deputate all'esercizio della funzione legislativa e di revisione costituzionale.

Anche l'analisi della struttura e dei meccanismi di funzionamento della Conferenza Stato-regioni prova come non sia ammissibile uno scambio tra la partecipazione democratica nelle istituzioni statali con il coinvolgimento di rappresentanti degli esecutivi in queste sedi di raccordo, sia per l'ispirazione "statalistica" che tradisce la Conferenza, sia per l'informalità nell'attività dell'organismo, determinata dall'assenza di una compiuta regolamentazione sul suo funzionamento.

In particolare, in Conferenza, le regioni non acquistano un maggiore peso negoziale, anche perché i modelli decisionali attivabili in queste sedi, intese e pareri, presentano una modesta carica collaborativa, soprattutto quando la partecipazione dei Presidenti delle regioni è seguente a deroghe apportate al riparto della competenze legislative, in quanto lasciano il definitivo apprezzamento sulla partecipazione delle autonomie agli organi statali.

Diversamente, la riforma del Titolo V della Costituzione, sulla base dell'articolo 114, della Costituzione, informa i rapporti tra i soggetti della Repubblica ad un "pluralismo paritario" che impone alla collaborazione di trovare attuazione mediante strumenti di tipo bilaterale.

D'altra parte, è bene considerare come nella giurisprudenza costituzionale le Conferenze divengano il principale strumento di collaborazione nei rapporti intersoggettivi e anche la prassi ha dimostrato la crescita del ruolo politico delle Conferenze, in grado, anche attraverso l'attività di consultazione, di influire sulle decisioni governative.

Per questi motivi, il giudizio sull'adeguatezza delle Conferenze a sintetizzare tutte le esigenze di cui la cooperazione è espressione, non è univoco in dottrina, e assume, peraltro, una indiscutibile centralità nel complessivo assetto dei raccordi intersoggettivi.

Tuttavia, se per la definizione di obiettivi comuni di Stato e regioni, soprattutto per la determinazione di atti di programmazione sul piano politico, la Conferenza sembra potersi elevare a sede di negoziazione delle volontà condivise di Stato e regioni, trattandosi di un'attività che deve essere condotta dagli esecutivi, questo organismo di raccordo non sembra adeguato a legittimare la funzione compensativa che la Corte assegna al canone cooperativo.

In queste ipotesi, la sottrazione di attribuzioni regionali necessita di un coinvolgimento delle autonomie sul piano della formazione di atti di natura legislativa, che potrebbe essere assicurato mediante la costituzione di una Camera dove siedono i rappresentanti delle assemblee locali, che potrebbe peraltro convivere con formule negoziali tra gli esecutivi di cui è espressione in sistema delle Conferenze.

