

Il sistema delle Conferenze tra istanze unitarie ed autonomistiche

di Luca Castelli e Pierluigi Mascaro

Il sistema delle Conferenze, nel nostro ordinamento giuridico, ha acquisito piena rilevanza con le vicende della gestione dell'emergenza pandemica da Covid-19, e rappresenta senza ombra di dubbio il principale luogo di confronto tra lo Stato e le autonomie territoriali, sede elettiva dell'equilibrio tra unità e pluralismo, alla luce del principio di leale collaborazione da una parte, ed autonomistico dall'altra.

Il tema viene esaminato magistralmente, nella sua semplicità ma al contempo ricercatezza espressiva, nel volume *“Il sistema delle Conferenze – terza Camera o sede di ratifica?”*, Il Mulino, Bologna, 2023, del Professor Luca Castelli, professore associato di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Perugia.

Quella che segue è l'intervista di Pierluigi Mascaro all'Autore.

1. Quale potrebbe essere, nel silenzio della Carta fondamentale, la veste costituzionale del sistema delle Conferenze?

Attualmente il sistema delle Conferenze è disciplinato solo in via legislativa dal decreto legislativo n. 281 del 1997, ma già la Commissione bicamerale D'Alema, prima, e la riforma Berlusconi, poi, ne avevano previsto la costituzionalizzazione. È questa una prospettiva largamente condivisa sia in dottrina, sia tra gli addetti ai lavori, e che andrebbe a maggior ragione perseguita oggi, in virtù del ruolo di primo piano svolto da questo sistema per il buon funzionamento del regionalismo italiano.

Tuttavia, non ci si dovrebbe limitare a codificare le Conferenze a livello costituzionale rinviando alla legge statale la disciplina della composizione e delle funzioni, ma andrebbe espressamente prevista la loro capacità di incidere sul procedimento legislativo, di modo che senza la partecipazione delle autonomie territoriali per il tramite del sistema delle Conferenze le leggi non possano validamente formarsi.

Di per sé, infatti, il mero riconoscimento costituzionale delle Conferenze non risolve il loro limite strutturale, che è quello di non essere in grado di vincolare le Camere ad applicare strumenti collaborativi nella produzione della legge.

Ecco perché accanto alla costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze non andrebbe neppure persa di vista l'ipotesi del Senato delle autonomie, ossia la trasformazione del Senato in una seconda Camera territoriale che consenta di attuare la leale collaborazione anche in via legislativa.

2. *Qual è il punto di incontro tra principio autonomistico e di leale collaborazione messo in atto tramite le Conferenze?*

È un punto di incontro che si realizza sul piano procedimentale, nel senso che quando si tratta di comporre interessi diversi che fanno capo allo Stato, alle Regioni e agli enti locali, ciò deve avvenire all'interno di un procedimento che in tanto può concludersi con l'emanazione di un atto da parte dello Stato, in quanto le autonomie territoriali siano chiamate a partecipare alla sua adozione dando un parere o concludendo un'intesa. Come già accennato, infatti, il principio di leale collaborazione non si impone – a monte – nel momento in cui bisogna approvare la legge, bensì a valle, nel momento cioè in cui essa va attuata sul piano amministrativo attraverso un regolamento o un atto amministrativo del Governo. È solo in questa fase che Regioni, Province e Comuni vengono coinvolti all'interno del sistema delle Conferenze, che dunque esibisce, come sottolineava Vandelli, un'intrinseca «vocazione amministrativa».

3. *Quali sono le relazioni e le implicazioni che le Conferenze hanno con il potere legislativo dello Stato e delle Regioni?*

Per quanto non sia in grado di condizionare il contenuto della legge approvata dalle Camere la Conferenza Stato-Regioni è ormai un organo che compartecipa a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale e infraregionale. Essa, in particolare, viene obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Esprime anche pareri facoltativi sugli schemi di decreto-legge, potendo essere sempre sentita su ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio ritenga opportuno sottoporle. Quanto invece alle relazioni con il potere legislativo regionale, più che il sistema delle Conferenze viene in rilievo il Consiglio delle autonomie locali, che è previsto in ogni Regione dallo Statuto come organo di consultazione fra Regione ed enti locali.

4. *Nel funzionamento delle Conferenze, prevalgono meccanismi informali oppure regolamentazioni positive?*

Prevalgono senz'altro meccanismi informali, al punto che le Conferenze non hanno neppure un regolamento di organizzazione. Proprio in riferimento al basso grado di procedimentalizzazione che caratterizza la loro attività si è da più parti criticata la mancanza di pubblicità e trasparenza nello svolgimento dei lavori delle Conferenze. Ora, se una maggiore formalizzazione del coinvolgimento delle autonomie è certamente auspicabile, soprattutto nell'ottica di garantire le procedure decisionali interne, è altrettanto vero che l'elasticità che ha fin qui caratterizzato le concrete modalità di funzionamento delle Conferenze ha contribuito in maniera determinante alla ricerca di soluzioni condivise, superando le differenze legate al colore politico dei protagonisti per far prevalere l'interesse dei territori. E dunque, anche rispetto alla

discussione che si sta svolgendo in seno alla Commissione ministeriale sulla riforma delle Conferenze, sarebbe certamente utile razionalizzare alcune prassi, ma l'assetto normativo delle Conferenze non andrebbe irrigidito più di tanto, dovendo conservare un certo livello di informalità affinché il sistema possa continuare a svolgere al meglio le sue delicate funzioni di negoziazione politica.

5. Alla luce del Suo scritto, possono le Conferenze essere considerate una terza Camera o si limitano alla composizione di interessi decisi altrove?

Con l'espressione terza Camera si vuole sottolineare la grande autorevolezza politica e istituzionale che le Conferenze si sono conquistate sul campo, come sedi nelle quali il sistema delle autonomie parla con una sola voce e si contrappone al Governo non lungo linee di schieramento politico, ma lungo linee di rappresentanza degli interessi territoriali. Ciò precisato, per quanto l'espressione sia suggestiva, soprattutto da un punto di vista mediatico, le Conferenze non sono una terza Camera per la determinante considerazione che non fanno leggi, ma consentono la partecipazione delle autonomie territoriali quando si tratta di attuare le leggi. E tuttavia le Conferenze non sono neppure una mera sede di ratifica di decisioni prese altrove. Sono una fondamentale stanza di compensazione nella quale si svolge il confronto politico tra Stato e autonomie territoriali. Da questo punto di vista esse rappresentano un prezioso fattore di equilibrio costituzionale e sono dunque parte integrante della nostra Costituzione materiale.

6. Le Conferenze risultano utili alla trasposizione degli interessi delle autonomie territoriali in sede europea?

Certamente sì. La Conferenza infatti, almeno due volte l'anno, si riunisce in un'apposita sessione comunitaria per raccordare la politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze delle Regioni nelle materie di loro competenza; inoltre, esprime parere sullo schema dei disegni di legge europea, di legge di delegazione europea e sugli schemi di atti amministrativi statali che danno attuazione alle direttive comunitarie e alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione; infine, designa i componenti regionali in seno alla rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea.