

XVIII legislatura

**Costituzionalizzazione del
sistema delle Conferenze e
introduzione della clausola
di supremazia statale
(AS 1825)**

giugno 2020
n. 259



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
regionali e delle autonomie locali



SERVIZIO STUDI
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVIII legislatura

**Costituzionalizzazione del
sistema delle Conferenze e
introduzione della clausola
di supremazia statale
(AS 1825)**

giugno 2020
n. 259

a cura di: Luigi Fucito e Maria Frati

INDICE

INTRODUZIONE	7
Articolo 1 (Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze)	9
SCHEDA DI APPROFONDIMENTO N. 1 - IL SISTEMA DELLE CONFERENZE: ISTITUZIONE, EVOLUZIONE E PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE	12
SCHEDA DI APPROFONDIMENTO N. 2 - I PRECEDENTI TENTATIVI DI RIFORMA.....	16
Articolo 2 (Introduzione della clausola di supremazia statale nell'articolo 117 della Costituzione)	21
SCHEDA DI APPROFONDIMENTO N. 3 - LA CLAUSOLA DI NECESSITÀ NEL SISTEMA TEDESCO.....	33
APPENDICE: Il sistema delle Conferenze	36
1. Fonti normative	36
2. Composizione.....	37
3. Le funzioni del sistema delle Conferenze	38
4. Organizzazione e funzionamento.....	46

INTRODUZIONE

Lo scorso 26 maggio la Commissione per gli affari costituzionali del Senato ha avviato l'esame del disegno di legge costituzionale recante "Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione" (A.S. 1825), di iniziativa dei senatori Parrini e Pinotti.

Il disegno di legge si compone di due articoli:

- i) L'**art. 1** - mediante l'inserimento dell'art. 116-*bis* - **costituzionalizza il sistema delle Conferenze**, quale sede privilegiata in cui dare attuazione al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie territoriali e, pertanto, in cui "promuovere accordi e intese tra i livelli di governo";
- ii) L'**art. 2** modifica l'art.117 al fine di introdurre una **clausola di supremazia** che consente alla legge statale di "disporre nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva" qualora ciò sia richiesto dalla tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, ovvero dalla tutela dell'interesse nazionale.

Articolo 1 *(Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze)*

La costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze è realizzata prevedendo una riserva di legge statale per l'introduzione (e la disciplina) della Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza tra lo Stato, le città e le autonomie locali.

L'articolo eleva dunque al rango costituzionale il cosiddetto Sistema delle Conferenze, già esistente e operativo nel nostro ordinamento. Con tale termine, ai sensi della legislazione vigente, ci si riferisce ai seguenti tre organismi a composizione mista, in quanto costituiti da rappresentanti dello Stato e delle autonomie territoriali:

- 1) la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome (d'ora innanzi Conferenza Stato-regioni), di confronto fra il Governo centrale e gli esecutivi di regioni e province autonome (questi ultimi organizzati nell'ambito della Conferenza delle regioni);
- 2) la Conferenza Stato - Città ed autonomie locali (d'ora in poi Conferenza Stato-città), in cui il confronto è fra il Governo e gli esecutivi di comuni (e città metropolitane) e province (rappresentati, rispettivamente, da ANCI e da UPI);
- 3) la Conferenza unificata, che costituisce un modulo in cui sono presenti il Governo e i richiamati rappresentanti delle autonomie territoriali.

Si tratta di organismi che rappresentano le sedi istituzionali privilegiate di confronto e raccordo tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, in cui il ruolo centrale è svolto dagli esecutivi dei livelli di governo coinvolti.

La disposizione in esame è tesa a conferire una copertura costituzionale al confronto fra esecutivi che, avviatosi all'inizio degli anni Ottanta con le regioni, sulla base di fonti di rango secondario, si è esteso nel tempo agli enti locali e ha trovato una sistematizzazione legislativa sul finire degli anni Novanta.

La disciplina vigente del sistema della Conferenze è rintracciabile, per gli aspetti generali, nell'[articolo 12 della legge n. 400 del 1988](#) (con riferimento alla Conferenza Stato-regioni) e nel [decreto legislativo n. 281 del 1997](#), ai quali si affiancano disposizioni integrative di rango legislativo con cui nel tempo sono stati attribuiti ulteriori compiti e funzioni al sistema.

L'art. 1 del disegno di legge in esame, dopo aver demandato alla legge l'istituzione delle due Conferenze, stabilisce che le stesse si riuniscano **in sede unificata** "qualora siano chiamate a esprimersi su un medesimo oggetto".

Il tenore della disposizione riecheggia quello dell'art.8, comma 1, del decreto legislativo n. 281 del 1997, con il quale si è previsto che la "Conferenza Stato-città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-regioni".

Peraltro il confronto politico sull'opportunità della costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze aveva condotto all'inserimento di una disposizione (diretta a modificare l'art.118 della Costituzione) all'interno del disegno di legge costituzionale approvato dal Parlamento (AS 2544-AC 4862) nella XIV legislatura, ma poi non entrato in vigore per via dell'esito non favorevole del referendum del 25 e 26 giugno 2006. La disposizione demandava ad una legge statale (bicamerale) l'istituzione delle Conferenze con il compito di "realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi e intese".

Più in generale, il disegno di legge in esame parrebbe consolidare l'attuale assetto del confronto dei livelli di governo, basato sul modello duale (o, se si preferisce,

tenuto conto della Conferenza unificata, sul modello "due più uno"). Non trovano accoglimento dunque soluzioni organizzative difformi, pure emerse nell'ambito del dibattito politico istituzionale sulla riforma del sistema delle Conferenze. Al riguardo, si rammenta che in passato erano state formulate proposte governative per l'istituzione, ad esempio, della Conferenza "Stato-Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, regioni, province autonome ed enti locali" o della "Conferenza permanente dei livelli di governo"¹.

Il tema del riordino del sistema delle Conferenze è stato affrontato, tra l'altro, nell'ambito dell'indagine conoscitiva "Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»" svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nel corso della XVII legislatura².

Come si legge nella relazione illustrativa al disegno di legge in esame, la costituzionalizzazione del sistema delle conferenze è intesa a controbilanciare l'introduzione della clausola di supremazia di cui all'art.2.

¹ Il virgolettato si riferisce ai titoli di disegni di legge governativi adottati dal Consiglio dei ministri (invero il secondo anche trasmesso in Parlamento, AC 4567), rispettivamente, nella XV e nella XVI legislatura.

² Si veda in proposito il [documento conclusivo](#) approvato nella seduta del 13 ottobre 2016.

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO N. 1 - IL SISTEMA DELLE CONFERENZE: ISTITUZIONE, EVOLUZIONE E PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE

Sin dall'inizio degli anni Ottanta si era avvertita l'esigenza di istituire sedi di confronto e coordinamento fra lo Stato e le autonomie territoriali.

La prima ad essere istituita è stata la Conferenza Stato-regioni, con il [DPCM 12 ottobre 1983](#), e, a seguire, negli anni Novanta, sono state introdotte nell'ordinamento la Conferenza Stato-Città, con [DPCM 2 luglio 1996](#), e la Conferenza unificata, con il [decreto legislativo n. 281 del 1997](#).

Come accennato, il sistema delle conferenze è attualmente disciplinato, per gli aspetti generali, dall'[articolo 12 della legge n. 400 del 1988](#) (con riferimento alla Conferenza Stato-regioni) e dal [decreto legislativo n. 281 del 1997](#), ai quali si affiancano disposizioni integrative di rango legislativo su specifici aspetti, come ad esempio la [legge n. 234 del 2012](#), recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, che attribuisce un ruolo di rilievo al sistema delle Conferenze nel dialogo con l'Unione europea.

La disciplina che precede la riforma del 2001 non è peraltro mai stata adeguata al nuovo Titolo V della parte II della Costituzione, che ha profondamente modificato l'ordinamento costituzionale delle autonomie territoriali.

L'evoluzione normativa, la giurisprudenza costituzionale e la prassi hanno contribuito al considerevole ampliamento degli ambiti di intervento delle Conferenze, rispetto al momento della loro istituzione.

La scelta della Costituente di non prevedere una camera legislativa in rappresentanza degli enti territoriali, gli esiti negativi dei referendum sui disegni di legge costituzionale che, nella XIV e nella XVII legislatura, intendevano introdurla e la perdurante mancata attuazione della disposizione costituzionale sull'integrazione della Commissione per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali (art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001) hanno indubbiamente contribuito a determinare l'esclusiva titolarità in capo al sistema delle Conferenze delle funzioni di coordinamento tra i diversi livelli di governo, anche oltre gli ambiti propri di un confronto fra esecutivi, e la **sede privilegiata per l'attuazione del principio di leale collaborazione.**

Anche prima della riforma del 2001, la Corte costituzionale aveva fatto applicazione, in molteplici pronunce, del principio di leale collaborazione, desumendolo dal tenore dell'articolo 5 della Costituzione, e, in particolare, dal carattere di unità ed indivisibilità della Repubblica, che richiede l'esigenza di perseguire una composizione di interessi degli enti che la costituiscono.

Nella sentenza n. 242 del 1997³, la Corte riconosce che il principio di leale cooperazione "deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, 'riconosce e promuove le autonomie locali', alle cui esigenze 'adeguata i principi e i metodi della sua legislazione' (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni".

Dopo l'approvazione nel 2001 della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, la nuova ripartizione di attribuzioni legislative tra Stato e regioni, con un netto rafforzamento, almeno sulla carta, delle competenze di queste ultime, ha imposto alla Corte un'opera chiarificatoria delle reciproche attribuzioni, specie nei casi in cui si determinava un intreccio di competenze statali e regionali, difficilmente conciliabili.

In molte occasioni in cui si registrava tale intreccio è stata riconosciuta la legittimità della legge statale a condizione che venisse assicurato il rispetto del **principio di leale collaborazione**, consistente nella predisposizione di adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze⁴.

³ Invero tale principio era stato elaborato già precedentemente dalla Corte, con riferimento ai rapporti fra Stato e autonomie speciali, ancor prima dell'istituzione delle regioni ordinarie. In una sentenza in cui venivano in questione rapporti fra lo Stato e la regione Sardegna (sent. n. 49 del 1958), senza richiamare l'espressione "leale collaborazione", la Corte ne delinea contorni e *ratio*, laddove sostiene che la "[...] collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa. In questi campi la legislazione dello Stato, che tenga conto opportunamente della competenza della Regione e della sua legislazione - del resto le leggi dello Stato si applicano nelle materie attribuite alla competenza della Regione sarda quando non sia diversamente disposto con leggi regionali - può facilmente superare le difficoltà che derivano dal fatto che due enti diversi esercitano funzioni diverse sullo stesso bene".

⁴ Pare in proposito utile richiamare la sentenza n.219 del 2005, in cui la Corte (nel Considerando in diritto n.5), dopo aver ricordato che per "le ipotesi in cui ricorra una "concorrenza di competenze", la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze", afferma che nei

In modo analogo, la Corte, anche quando ha riconosciuto la legittimità dell'azione statale nei casi di cd. **“attrazione in sussidiarietà”** (o “chiamata in sussidiarietà”)⁵, ha imposto il rispetto del canone della leale collaborazione, attraverso il **‘sistema delle Conferenze’**⁶.

La Corte ha così ritenute infondate censure di costituzionalità avverso norme legislative statali invasive della sfera di competenza legislativa regionale nel caso in cui le stesse norme garantissero, in sede attuativa, il coinvolgimento del sistema delle Conferenze.

In molte occasioni la Corte ha misurato il rispetto del canone della leale collaborazione con la previsione della previa intesa in sede di Conferenze, al fine di poter recuperare le prerogative regionali sacrificate in sede legislativa con un pieno coinvolgimento degli enti territoriali nella fase attuativa, che, in talune occasioni, è giunta sino a forme di codecisione⁷.

In altre occasioni, la Corte, avendo rilevato un'incisione meno penetrante nelle competenze delle regioni, ha ritenuto idonea la previsione di un parere, e non necessariamente di un'intesa, in sede di Conferenza (*ex multis*, sent. n. 200/2009).

La giurisprudenza costituzionale ha pertanto legittimato la competenza legislativa statale, seppur in ambiti di competenza regionale, nei casi accennati, condizionandola alla previsione di meccanismi che, in sede di attuazione dell'intervento legislativo,

casi in cui non è possibile ravvisare "la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa [...] si deve ricorrere al canone della “leale collaborazione”, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenza n. 50 del 2005)".

⁵ Nelle parole della Corte costituzionale (sent. n.261 del 2015), si tratta dei casi in cui “allorché sia ravvisabile un’esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato, oltre che ad accentrare siffatto esercizio ai sensi dell’art. 118 Cost., anche a disciplinarlo per legge, e ciò anche quando quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l’ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze delineato dal Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga (*ex plurimis*, sentenze n. 374 e n. 88 del 2007, n. 303 del 2003)".

⁶ Al cui interno, afferma la Corte costituzionale (sentenza n. 31/2006) “si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate”.

⁷ Il riferimento è ai casi in cui è stata richiesta un'intesa cosiddetta forte, cioè non superabile in presenza di dissenso (*ex multis*, sent. n.383 del 2005). Va peraltro segnalato che la Corte, in molteplici occasioni, ha ritenuto legittimo che si procedesse anche in assenza di un'intesa, una volta decorso il termine eventualmente fissato dalla norma legislativa, fermo restando che a tale esito si fosse giunti non per il mero decorso del tempo, bensì a conclusione di "reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo" (sent. n.339 del 2005).

assicurassero il coinvolgimento delle regioni. A lungo si è invece escluso che il principio di leale collaborazione potesse riverberarsi nell'**esercizio dell'attività legislativa**⁸. In senso invero contrario la sent. n.251 del 2016, in cui la Corte censura disposizioni legislative che, nel disciplinare il procedimento di adozione dei decreti legislativi attuativi, omettono di prescrivere la previa intesa nell'ambito del sistema delle Conferenze⁹.

Con riferimento al rapporto tra il principio di leale collaborazione e l'assetto costituzionale delle Camere e dei procedimenti legislativi, di particolare rilievo risulta un'affermazione contenuta in una delle primissime sentenze che hanno delineato la cd. "attrazione in sussidiarietà". Nella sentenza n. 6 del 2004, la Corte costituzionale ha infatti ritenuto che "nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - la legislazione statale di questo tipo "può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà".

⁸ Secondo la Corte (sent. n.250 del 2015), infatti, «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione». Meccanismi cooperativi potrebbero applicarsi ai procedimenti legislativi solo in quanto la loro osservanza fosse prevista da una fonte costituzionale, in grado di vincolare il legislatore statale (nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 112 del 2010, n. 249 del 2009, n. 159 del 2008).

⁹ Su questa base, la Corte censura le disposizioni di delega su dirigenza pubblica (art. 11), lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), società a partecipazione pubblica (art. 18), servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19), contenute nella legge n. n.124 del 2015, recante delega al Governo per la di riorganizzazione delle pubbliche amministra-zioni (cd. legge Madia), in quanto lesive del principio di leale collaborazione.

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO N. 2 - I PRECEDENTI TENTATIVI DI RIFORMA¹⁰

Nella **XIV legislatura** il Parlamento ha approvato in via definitiva un disegno di legge costituzionale che ha riformato l'intera Parte II della Costituzione relativa all'ordinamento della Repubblica.

Il testo della legge è stato sottoposto a *referendum* popolare, ai sensi dell'art. 138 Cost., il 25 e 26 giugno 2006, con esito non favorevole e, pertanto, la riforma non è entrata in vigore.

Nel corso dell'esame del progetto di riforma (A.S. 2544 - A.C. 4862) è stato introdotto nel disegno di legge costituzionale il riferimento alle Conferenze tra lo Stato e gli enti territoriali.

Una modifica dell'articolo 118 della Costituzione affida alla legge l'istituzione delle Conferenze con il compito di "realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi e intese"; il rinvio è alla legge bicamerale, ossia a partecipazione paritaria Camera e Senato, ai sensi del nuovo art. 70, terzo comma, della Costituzione.

Si prevede, inoltre, che per le medesime finalità la legge possa istituire altre Conferenze tra lo Stato e gli enti di cui all'articolo 114.

Sulla proposta di modifica si sviluppò un dibattito pubblico a livello istituzionale.

Fu espressa grande preoccupazione per l'approvazione della modifica all'articolo 118, che, costituzionalizzando la Conferenza Stato-Regioni ed estendendo i suoi compiti oltre le sole funzioni amministrative, avrebbe potuto incidere sulle prerogative del Parlamento, con particolare riguardo al Senato.

Un ulteriore riferimento alle Conferenze veniva introdotto nell'ambito del coordinamento interistituzionale da parte del Senato con le autonomie territoriali (art. 127-ter), laddove si stabiliva che la legge chiamata a disciplinare tale forma di raccordo avrebbe dovuto fare salve le competenze delle Conferenze Stato-regioni e Stato-autonomie locali.

L'opportunità o meno della "costituzionalizzazione" delle Conferenze era stata una delle questioni discusse nel corso dell'indagine conoscitiva svolta dalla I Commissione della Camera in sede referente nel maggio-giugno 2004.

¹⁰ Si veda sul tema anche il *dossier* predisposto dalla Camera dei deputati nella XVI Legislatura sull'A.C. 4567.

Pur nella piena condivisione della centralità del ruolo svolto dalle Conferenze soprattutto dopo la riforma del Titolo V, alcuni degli esperti auditi avevano ritenuto opportuno l'inserimento nella Costituzione delle Conferenze, mentre altri si erano espressi in favore della costituzione di una Camera federale; soltanto nel caso di mancato raggiungimento della composizione delle istanze in Senato, si sarebbe potuto pensare a un rilievo costituzionale delle Conferenze.

Altri ancora hanno asserito che il nuovo quadro istituzionale avrebbe richiesto comunque una definizione delle relazioni tra i diversi organi istituzionali, comprensivo del raccordo con il sistema delle Conferenze.

Con detta ultima posizione si sono allineati gli organi di rappresentanza degli enti territoriali. In particolare, nel documento congiunto presentato dall'ANCI e dall'UPI nel corso dell'audizione svolta presso la Commissione affari costituzionali della Camera il 30 giugno 2004, si chiede, da un lato, la costituzionalizzazione dell'istituto delle Conferenze, dall'altro, una modifica della loro disciplina per un rafforzamento del peso delle volontà politiche espresse al loro interno.

Nella **XV legislatura** il Consiglio dei ministri approvò, il 22 dicembre 2006, un disegno di legge di "delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, regioni, province autonome ed enti locali", che tuttavia non venne mai presentato alle Camere, per il mancato parere della Conferenza unificata.

Il disegno di legge, in attuazione del principio di leale collaborazione, prevedeva un'unica Conferenza Stato-regioni ed autonomie locali, denominata Conferenza Stato-Istituzioni territoriali, in sostituzione delle tre Conferenze.

La nuova Conferenza era incardinata presso la Presidenza del Consiglio. Per quanto dalla relazione illustrativa del disegno di legge emerge la consapevolezza dell'opportunità che le Conferenze non facessero capo alla Presidenza del Consiglio, il mantenimento della sede governativa veniva conservato in ossequio al principio di invarianza della spesa.

Il disegno di legge si caratterizzava per i seguenti aspetti:

- la nuova Conferenza era articolata in una sede plenaria e in due sezioni semplici per le questioni di esclusivo interesse regionale, ovvero di esclusivo interesse degli enti locali;
- le intese sugli atti normativi del Governo, ove previste, erano raggiunte in seno alla sezione regionale, per le questioni che incidessero esclusivamente su competenze legislative delle Regioni, e nella sede plenaria negli altri casi;
- venivano confermate le sessioni comunitarie delle Conferenze;
- si disponeva che la sede plenaria della Conferenza fosse presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali; la sezione relativa alle regioni dal Ministro per gli affari regionali, su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, e la sezione degli enti locali dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali, a seconda delle rispettive competenze, su delega del Presidente del Consiglio dei ministri;
- a fini di semplificazione, veniva codificata la prassi delle riunioni tecniche, che avrebbero preceduto le sedute delle Conferenze vigenti, in modo tale che nelle sedute politiche fossero discussi esclusivamente gli atti su cui vi erano questioni politiche non risolte in sede tecnica;
- si prevedeva una ricognizione e razionalizzazione degli atti attualmente di competenza delle Conferenze, e una valorizzazione del principio maggioritario, da disciplinarsi in sede di decreto legislativo, eventualmente anche secondo criteri di rappresentanza territoriale.

Nella **XVI legislatura** è stato presentato alla Camera il disegno di legge di iniziativa governativa A.C. 4567.

Il disegno di legge era composto da un unico articolo recante delega al Governo per l'istituzione e la disciplina della "Conferenza permanente dei livelli di governo".

Come enunciato nella relazione illustrativa, l'obiettivo del disegno di legge era quello di "far fronte alle esigenze di negoziazione e di mediazione politiche fra Governo e autonomie territoriali così come scaturiscono dal nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione e dalla successiva giurisprudenza applicativa della Corte

costituzionale”, tenendo conto del “complesso interagire dei soggetti costitutivi della Repubblica”.

Il testo era orientato a ridurre il “sistema delle Conferenze” ad una sola sede di raccordo istituzionale, denominata Conferenza permanente dei livelli di governo, con riferimento ai livelli di governo di cui all’art. 114 della Costituzione.

La Conferenza era definita dall’art. 1, comma 1, “sede di confronto, concertazione e attuazione del principio di leale collaborazione tra i soggetti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, nonché di coesione e di integrazione delle politiche pubbliche, ferme restando le rispettive competenze”.

La relazione illustrativa osserva che “la razionalizzazione dell'attuale sistema delle Conferenze non può essere considerata in alcun modo in termini alternativi rispetto all'esigenza, che rimane di primaria importanza per l'assetto compiuto del nostro ordinamento, di una organica riforma costituzionale del bicameralismo, che consenta di dare specifico rilievo parlamentare al ruolo delle autonomie territoriali, in coerenza con l'impianto del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione”.

Nel progetto di legge A.C. 4567 si prevede che anche l’istituenda Conferenza sia incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, collocazione che - come evidenziato dalla dottrina - incide sull’ambito dell’autonomia organizzativa e della programmazione delle attività.

Tra i principi e i criteri direttivi enunciati si segnalano le seguenti previsioni:

- che, oltre all’unicità e alla denominazione del soggetto che si intende istituire, ne sia stabilita l’articolazione in **sede plenaria** e in **due sezioni**. L’articolazione nelle sezioni è definita dalle questioni trattate, dedicando una sezione alle questioni di esclusivo interesse regionale e l'altra a quelle di esclusivo interesse delle autonomie locali. Esse sono quindi denominate rispettivamente: «Sezione Stato e regioni» e «Sezione Stato e autonomie locali», anche tenuto conto della natura degli atti da sottoporre all'esame della Conferenza;
- che siano disciplinate le **funzioni e i compiti** della Conferenza permanente dei livelli di governo e delle sezioni, mantenendo comunque quelli di cui alla normativa vigente, ivi compreso il decreto legislativo n. 281/1997;

- che sia disciplinata la composizione della Conferenza permanente dei livelli di governo e delle sezioni, prevedendo la partecipazione alle sedute, in qualità di componenti, dei Ministri interessati, dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, del presidente dell'ANCI e del presidente dell'UPI, nonché di rappresentanti delle autonomie locali costituzionalmente previste designati dalle associazioni maggiormente rappresentative, in modo da assicurare un'adeguata rappresentatività delle comunità territoriali, tenendo conto delle caratteristiche socio-economiche e geomorfologiche;
- che il Presidente del Consiglio dei ministri presieda la Conferenza permanente dei livelli di governo e le sezioni, disciplinandone i poteri;
- che sia disciplinata, in conformità ai principi dell'Unione europea e agli adempimenti connessi all'appartenenza alla medesima Unione, una sessione europea delle sezioni, individuando per la «Sezione Stato e regioni» anche modalità di monitoraggio sull'attività svolta dalle autonomie regionali;
- che siano disciplinate le modalità di votazione nelle sedute, a seconda della tipologia degli atti, sulla base del criterio dell'unanimità ovvero della maggioranza dei rappresentanti delle componenti delle sezioni, ferma restando la necessità dell'assenso del Governo e comunque stabilendo l'unanimità per le intese e per gli accordi;
- che siano stabiliti termini perentori per l'acquisizione dell'assenso delle autonomie regionali e locali sui provvedimenti del Governo;
- che sia individuata la tipologia degli atti adottati dalla Conferenza permanente dei livelli di governo e dalle sezioni, definendone la disciplina;
- che siano stabiliti il numero e le scadenze mensili delle sedute ordinarie, prevedendo e disciplinando la richiesta di sedute straordinarie da parte dei diversi livelli di governo;
- che sia stabilita una nuova disciplina delle intese di cui all'[articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131](#); e che l'adozione di atti normativi o amministrativi di recepimento delle predette intese e degli accordi avvenga entro termini perentori, disciplinando, previo monitoraggio delle attività svolte, gli effetti conseguenti all'inadempienza da parte dei diversi livelli di governo.

Articolo 2
(Introduzione della clausola di supremazia statale nell'articolo 117 della Costituzione)

L'art. 2 modifica l'art.117 al fine di introdurre una **clausola di supremazia** che consenta alla legge statale di "disporre nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva" (s'intende "dello Stato", ai sensi del secondo comma del medesimo articolo) qualora ciò sia richiesto da ragioni connesse alla tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, ovvero alla tutela dell'interesse nazionale.

La disposizione interviene sul riparto delle competenze legislative di cui all'art.117, consentendo alla legge statale di dettare disposizioni anche nelle materie in cui è prevista:

- i) la competenza concorrente fra lo Stato (che detta i principi) e la regione (che disciplina nel rispetto di quei principi), ai sensi dell'art.117, terzo comma. In questo modo la legge statale può introdurre una disciplina financo di dettaglio;
- ii) la competenza residuale delle regioni (in cui queste ultime sono le uniche titolari della potestà legislativa), ai sensi del quarto comma del medesimo art.117.

Tale facoltà può essere esercitata **a condizione** che lo richiedano esigenze di tutela:

- dell'unità giuridica della Repubblica
- dell'unità economica della Repubblica
- dell'interesse nazionale.

Il procedimento legislativo, nel caso di specie, è attivato su **proposta del Governo**.

Al riguardo, il riferimento alla proposta, e non a un'iniziativa legislativa in senso tecnico, parrebbe consentire al Governo di perseguire tale finalità anche attraverso la presentazione di emendamenti.

Inoltre, l'articolo stabilisce che l'adozione della legge statale avvenga previo **parere della Conferenza Stato-regioni**.

La disposizione prevede che la Conferenza Stato-regioni proceda all'espressione di un parere, qualificabile come obbligatorio ancorché non vincolante.

La norma parrebbe lasciare margine di manovra rispetto al momento in cui debba essere chiesto tale parere.

Appare verosimile che il Governo, in quanto componente della Conferenza Stato-regioni, possa sottoporre ad essa la propria proposta prima di trasmetterla alle Camere. Nulla parrebbe tuttavia vietare al Governo o al Parlamento stesso, eventualmente tramite il Governo¹¹, di chiedere il parere dopo l'avvio della discussione della legge, a condizione che ciò avvenga prima della sua approvazione definitiva, poiché altrimenti il medesimo parere sarebbe da considerarsi *inutiliter datum*.

La disposizione non prevede un termine entro cui la Conferenza è tenuta ad esprimersi. *Al riguardo, parrebbe opportuno un approfondimento in ordine alle conseguenze di un'eventuale inerzia da parte della Conferenza, con riferimento alla possibilità da parte del Parlamento di procedere comunque ovvero alla possibilità che si determini un eventuale stallo istituzionale.*

Al fine di evitare elementi di incertezza nell'applicazione della disposizione, parrebbe suscettibile di approfondimento la possibilità di operare un rinvio a una legge attuativa della medesima disposizione (come del resto è previsto

¹¹ La Conferenza Stato-regioni (v. la scheda di lettura dell'art.1) è una sede di confronto fra il Governo centrale e gli esecutivi di regioni e province autonome, e, in quanto tale, almeno a legislazione vigente, non prevede un'interlocuzione diretta con le Camere.

all'art.120, secondo comma, della Costituzione, norma che presenta talune analogie con quella in esame (infra).

La *ratio* della disciplina in esame è quella di far sì che, nel momento in cui si renda necessaria l'attivazione della clausola di supremazia, sia garantito un preventivo coinvolgimento e una responsabilizzazione delle autonomie territoriali. Ciò nell'ottica di favorire l'individuazione di scelte condivise, con un effetto deflattivo del contenzioso costituzionale.

La sede prescelta per tale interlocuzione è la Conferenza Stato-regioni, che, ad oggi, è il principale strumento di raccordo fra il Governo centrale e gli esecutivi delle regioni e delle province autonome soprattutto nella fase attuativa della legislazione (più che nella fase formativa delle disposizioni legislative, se si eccettua il parere sui disegni di legge governativi o l'esame degli schemi di decreto legislativo)¹².

Per completezza di informazione, giova ricordare che la riforma del Titolo V ha previsto una ulteriore sede di confronto fra Stato e regioni, diretta ad assicurare un'interlocuzione nell'ambito del procedimento legislativo.

L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, tutt'oggi non attuato, disciplina la facoltà¹³ dei regolamenti di Camera e Senato di prevedere la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali in seno alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. La citata disposizione costituzionale riconosce alla Commissione, così integrata, un ruolo centrale nella dialettica Stato-regioni e autonomie locali nel procedimento legislativo. Essa stabilisce infatti che, nei casi in cui la Commissione di merito, nel corso dell'esame in sede referente, di un disegno di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione disattenda il parere reso dalla Commissione parlamentare, sulle corrispondenti parti del disegno di legge l'Assemblea,

¹² Sulle funzioni della Conferenza Stato-regioni si rinvia all'appendice al presente *Dossier*.

¹³ Peraltro connotata da carattere di provvisorietà, atteso che l'integrazione è prevista nelle more dell'eventuale "revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione".

presso cui si svolge l'esame, è tenuta a deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

La costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze, recata dall'art.1, si potrebbe dunque affiancare alla eventuale attuazione della disciplina costituzionale relativa all'integrazione della Commissione parlamentare, determinando una sistematizzazione di una duplice forma di raccordo sia nell'ambito del procedimento attuativo della legislazione, sia nel momento genetico della stessa¹⁴.

Quanto alla previsione del parere della Conferenza Stato-regioni in merito alla proposta del Governo di cui all'art.2 in esame, essa parrebbe analoga alle disposizioni vigenti che prevedono il parere della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata sui disegni di legge governativi, nell'ambito dell'interlocuzione fra esecutivi.

Come detto, la clausola di supremazia è attivabile solo al fine di tutelare l'unità giuridica ed economica della Repubblica o l'interesse nazionale.

Il richiamo alla tutela **dell'unità giuridica ed economica della Repubblica** echeggia la formulazione dell'art.120, secondo comma, Cost., non inciso dal disegno di legge in commento, relativo ai poteri sostitutivi del Governo, che già introduce elementi di flessibilità rispetto all'articolazione complessiva delle competenze in capo allo Stato e alle autonomie territoriali.

L'art. 120 attribuisce al Governo il potere di sostituirsi a organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni in specifiche fattispecie, demandando alla legge la definizione di procedure idonee a garantire che i poteri sostitutivi siano

¹⁴ L'integrazione della Commissione parrebbe offrire un riscontro a quella parte della dottrina che, pur riconoscendo la centralità del ruolo della Conferenza Stato-regioni, ne ha rilevato "un inconveniente [...]: quello di spostare sul versante degli esecutivi anche decisioni che dovrebbero essere di pertinenza squisitamente legislativa. Il che viene a sacrificare tanto i consigli regionali, quanto le assemblee parlamentari" (D'Atena, si veda il resoconto stenografico della seduta delle Commissioni riunite affari costituzionali di Camera e Senato dell'11 dicembre 2006, nell'ambito dell'indagine conoscitiva dell'indagine conoscitiva sul Titolo V della Parte II della Costituzione, su cui si tornerà nel prosieguo della trattazione). Ciò specie nel caso in cui sia richiesta un'intesa in sede di Conferenza, poiché "la decisione è politicamente blindata nei confronti di tutti gli organi chiamati ad intervenire successivamente nel procedimento".

esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Il potere sostitutivo può essere esercitato: i) nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria; ii) nel caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica; iii) quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

L'attuazione di tale disposizione è disciplinata dall'art.8 della legge n.131 del 2003 ("Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3"). Esso stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento (comma 1). Il comma 4 stabilisce che, nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame. Il comma 5 dispone che i provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.

La Corte costituzionale - intervenendo in merito ad alcune disposizioni della legge n. 131/2003 (cd. "legge La Loggia") con sent. n. 236/2004 - ha avuto modo di precisare che la disposizione di cui all'art. 120, secondo comma, "è posta a presidio di

fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente. Si evidenzia insomma, con tratti di assoluta chiarezza - si pensi alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che forma oggetto della competenza legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) -, un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento".

Da tale asserzione - in particolare dal riferimento alle competenze di cui agli artt. 117 e 118 - parte della dottrina ha desunto la riferibilità dell'intervento sostitutivo ex art. 120, secondo comma, anche all'ambito legislativo.

Per contro, è stato osservato come, nella precedente sent. n. 43/2004 (sulla quale cfr. *infra*), la Corte, pur senza spingersi ad approfondire la natura del potere sostitutivo governativo, abbia comunque ritenuto di inquadrarlo nell'ambito amministrativo.

A differenza dell'art.2 in commento, l'art. 120, secondo comma, della Costituzione disciplina il potere sostitutivo nei confronti di organi delle regioni e degli enti locali, condizionandolo al verificarsi di determinate circostanze, anche ulteriori rispetto alla tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica.

Considerate le rilevanti differenze fra i due istituti, che non risultano pertanto sovrapponibili, l'esame del provvedimento in titolo potrebbe rappresentare un'occasione per un coordinamento delle due disposizioni, anche al fine di chiarire la portata del riferimento all'"interesse nazionale", richiamato all'art.2, e, in particolare, se esso corrisponda, ed eventualmente si esaurisca, nelle ipotesi cui l'art.120 subordina l'attivazione del potere sostitutivo (rispetto delle norme internazionali e comunitarie, pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, tutela dell'unità giuridica ed economica e tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

Quanto al riferimento all'**interesse nazionale**, esso era presente nel testo costituzionale **prima della riforma del Titolo V** (che lo ha espunto).

L'art.127, terzo comma, della Costituzione, attribuiva al Governo la facoltà di rinviare al Consiglio regionale la legge da quest'ultimo approvata nel caso in cui la stessa fosse in contrasto con gli interessi nazionali (oltre nel caso in cui eccedesse la competenza regionale). Il quarto comma del medesimo articolo consentiva al Governo, qualora, a seguito del rinvio, il consiglio regionale approvasse nuovamente la legge (a maggioranza assoluta dei suoi componenti), di promuovere la questione di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere (mentre la questione di legittimità per eccesso di competenza poteva essere promossa dinanzi alla Corte costituzionale). Le disposizioni appena richiamate, che individuavano (anche) il rispetto dell'interesse nazionale quale limite negativo alla potestà legislativa dei consigli regionali, sono state utilizzate al fine di considerare legittime norme di legge statale che, con l'obiettivo di perseguire tale interesse, finivano con l'invadere la sfera legislativa attribuita alle regioni.

La Corte costituzionale, fin dalla sentenza n.4 del 1964¹⁵, ancor prima dell'istituzione delle regioni a statuto ordinario, dichiara infondate le censure avanzate da regioni a statuto speciale (nei cui statuti è presente l'interesse statale come limite alla potestà legislativa regionale¹⁶).

Con la riforma del Titolo V del 2001 viene riscritto l'art.127 che, nella formulazione vigente, non subordina più l'attività legislativa delle regioni a statuto ordinario al limite del rispetto dell'interesse nazionale.

¹⁵ La Corte dichiara, nell'occasione, non fondate le questioni sollevate dalla Regione sarda sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni di una legge statale di disciplina del Piano regolatore generale degli acquedotti, nonostante le competenze in materia attribuite alla regione a statuto speciale, riconoscendo il "preminente interesse generale [...] del quale è portatore lo Stato", fermo restando l'esigenza che esso "si coordini e si concili con l'interesse particolare del quale è portatrice la Regione, quando dalla impostazione generale del piano si scenda alla sua specificazione concreta". Nella stessa direzione muove la sentenza n.13 del medesimo anno, nella quale la Corte afferma che non è possibile "negare al legislatore statale il potere di regolare, con criteri unitari, e come tali vevoli per tutto il territorio, la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica, costituendo il settore elettrico una componente essenziale di tutto lo sviluppo economico del Paese e uno strumento al servizio di vitali interessi della collettività. E ciò basta per significare che la legge statale, che è venuta a regolare questo settore con norme improntate allo scopo di promuoverne lo sviluppo, non può non essere considerata come manifestazione di quel superiore potere dello Stato, che gli Statuti regionali in esame hanno espressamente fatto salvo, imponendo, come limite, il rispetto dell'interesse nazionale".

¹⁶ Si vedano, in proposito, l'art.2 dello statuto della regione Valle d'Aosta, l'art.3 dello statuto della regione Sardegna, l'art.4 dello statuto della regione Trentino Alto Adige e dello Statuto della regione Friuli Venezia Giulia, l'art.17 dello Statuto della Regione Siciliana.

Limite che invece, come accennato, è ancora presente negli statuti delle regioni ad autonomia speciale.

La Corte costituzionale ha fatto seguito alla riforma del 2001 per asserire che "nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa precedente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale" (sent. n. 303/2003 e, successivamente, tra altre, sent. n. 285/2005).

Nell'assetto derivato dalla riforma del Titolo V, tuttavia, a giudizio della Corte, allo Stato è pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, "una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto - lo Stato, appunto - avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento" (sent. n. 274/2003).

Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta - prosegue la Corte - una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro (sent. n. 274/2003).

Con l'approfondimento della nozione di "istanza unitaria" riemerge, tuttavia, nella giurisprudenza della Corte, l'attenzione al livello degli "interessi":

- ✓ gli "interessi", qualora "eccedenti ambiti regionali", possono essere fatti valere dallo Stato, in materie di competenza legislativa concorrente, a tutela di attività attraverso le quali sono realizzati valori di fondamentale rilevanza costituzionale (sent. n. 256/2004);
- ✓ l'esigenza di tutelare un "rilevante interesse pubblico", di "dimensione nazionale - e non locale" e caratterizzato da "infrazionabilità" determina la necessità di interventi legislativi dello Stato (sent. n. 405/2005; cfr. anche sent. n. 270/2005);
- ✓ a un "interesse unitario, vitale per l'economia nazionale" è connessa l'adozione di principi uniformi in tutto il Paese nel settore dello sviluppo economico (sent. n. 91/2003);
- ✓ non appaiono illegittimi interventi statali, pur se attinenti a materie di competenza regionale, quando tali interventi sono connotati da carattere di straordinarietà e rispondono "ad interessi della comunità nazionale", in quanto rivolti, attraverso una sollecita iniziativa di carattere unitario, al superamento in tempi ristretti di una situazione di emergenza e al contenimento dei rischi esistenti in una porzione del territorio nazionale (sent. n. 39/2003);
- ✓ infine, i poteri sostitutivi di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., sono espressamente ricondotti - a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie - alla sussistenza e tutela di "taluni interessi essenziali (...) che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato" (il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, ex articolo 117, quinto comma, ultimo

inciso; la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica e la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ex articolo 117, secondo comma, rispettivamente lettere *h*) e *m*)). In relazione all'unità giuridica e all'unità economica, la Corte specifica che "quale che ne sia il significato (che qui non occorre indagare), si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi "naturalmente" facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione" (sent. n. 43/2004).

L'art. 2 in esame presenta una formulazione in gran parte sovrapponibile a quella recata dall'art.31 del disegno di legge costituzionale AS 1429-D (AC 2613-D), approvato dalle Camere nel corso della passata legislatura, ma non entrato in vigore a seguito dell'esito non confermativo del referendum svoltosi il 4 dicembre 2016.

Rispetto a quella formulazione è stato aggiunto il parere della Conferenza Stato-regioni. Inoltre è diversa la collocazione della disposizione, che, nel citato disegno di legge costituzionale, era inserita come quarto comma dell'art. 117 (a seguito della definizione delle competenze in capo alle regioni), mentre, nel provvedimento in esame, il nuovo comma è aggiunto in fine all'articolo 117.

Si segnala che, nel dibattito politico e costituzionale successivo alla modifica del Titolo V, l'assenza della clausola di supremazia è stata, da più parti, rilevata come lacuna del nuovo assetto costituzionale.

Si rinvia, in proposito, alle audizioni tenute nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul Titolo V della Parte II della Costituzione, svolta dalle Commissioni riunite Affari costituzionali di Senato e Camera¹⁷ nel 2006 e nel 2007.

¹⁷ In particolare, nella seduta fiume dell'11 dicembre 2006, le Commissioni audirono Presidenti emeriti della Corte costituzionale, esperti della materia ed esponenti di rilievo della dottrina giuridica (in ordine alfabetico, intervennero: Orazio Abbamonte, Aurelio Anselmo, Gaetano Azzariti, Augusto Barbera, Franco Bassanini, Raffaele Bifulco, Giuseppe Calderisi, Pietro Alberto Capotosti, Beniamino Caravita Di Toritto, Massimo Carli, Agostino Carrino, Paolo Carrozza Paolo, Riccardo Chieppa, Maria Elisa D'Amico, Antonio d'Atena, Gian Candido De Martin, Alberto de Roberto, Giuseppe de Vergottini, Leopoldo Elia, Emilio Gardina, Tania Groppi, Vincenzo Lippolis, Giorgio Macciotta, Annibale Marini, Carlo Mezzanotte, Ida Nicotra, Valerio Onida, Francesco Palermo, Federico Pica, Giuseppe Ugo Rescigno, Claudio Rossano, Fabio Rugge, Cesare Ruperto, Luisa Torchia, Luciano Vandelli, Massimo Vari, Luigi Ventura, Nicolò Zanon).

In quell'occasione fu ribadita l'opportunità di inserire in Costituzione "un principio di tutela delle esigenze nazionali, o dell'interesse nazionale, ovvero delle esigenze unitarie" poiché "in certi casi, si è visto che è proprio necessario avere, al di là della competenza per materia, una sorta di valvola di sicurezza, che consenta l'esercizio da parte dello Stato di determinate funzioni regionali, quando ricorrano appunto esigenze unitarie"¹⁸.

Con la riforma del Titolo V, il riparto di competenze fra Stato e Regioni è effettuato attraverso una divisione fra le materie di esclusiva competenza statale, quelle di competenza concorrente fra Stato e regione e quelle, residuali, spettanti alle regioni.

Se si eccettua la previsione dell'art.120, il sistema non presenta elementi di flessibilità nel riparto delle materie, ciò che costituisce un elemento di criticità nei casi in cui si ravvisino esigenze o interessi unitari.

A tale situazione, che avrebbe generato una *impasse* del sistema istituzionale, ha posto rimedio la Corte costituzionale, che ha riconosciuto, a determinate condizioni, la legittimità di disposizioni legislative statali in materie rimesse alla competenza legislativa regionale (sia concorrente che residuale).

La via d'uscita dalla schematica suddivisione basata su elenchi di materie è stata perseguita dalla Corte, nel silenzio della Costituzione, applicando, di volta in volta, il criterio della materia prevalente, quello delle competenze trasversali e finalistiche, il meccanismo della cosiddetta chiamata in sussidiarietà.

¹⁸ Si veda l'intervento di Pietro Alberto Capotosti nella richiamata seduta delle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, resoc stenogr., pp.70-71. Leopoldo Elia, a sua volta, aveva evidenziato che negli "ultimi anni è venuta maturando la consapevolezza che non si tratta di una esclusività assoluta [il riferimento è alla competenza legislativa residuale delle regioni] da parte del potere legislativo regionale, né di una simmetria col potere esclusivo dello Stato, in quanto esistono esigenze di tutela dell'unità, sia sul piano economico sia sul piano giuridico, dell'ordinamento della Repubblica, che finiscono per differenziare la competenza legislativa dell'articolo 117 a favore dello Stato da quella ampia – ma non esclusiva nel senso statale – delle regioni. Si tratta, quindi - con l'aiuto della giurisprudenza della Corte e con alcuni apporti originali -, di identificare, in queste materie, delle zone in cui il potere legislativo rimanga statale, per assicurare la tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, che discende dall'articolo 72 della Legge fondamentale tedesca e che oggi è passata, sia pure in una forma parziale e non soddisfacente, nell'articolo 120 nel testo del Titolo V (resoc. sten. cit. pp.7 e 8).

In particolare, nel caso delle competenze finalistiche, si consente allo Stato, nel perseguire proprie finalità (ricavabili dalle materie di propria competenza esclusiva: ad es. la tutela della concorrenza e la protezione dell'ambiente), di incidere la competenza legislativa della regione.

Con l'attrazione in sussidiarietà, la Corte costituzionale riconosce allo Stato la facoltà di appropriarsi di funzioni legislative attribuite alle regioni, ai sensi del riparto costituzionale di cui all'art.117. Nel far ciò ricorre ad una costruzione che muove dal principio di sussidiarietà contenuto nell'art.118 della Costituzione. Quest'ultimo dispone che le funzioni amministrative, ordinariamente spettanti ai comuni, possano essere conferite ad un livello territoriale superiore (quindi anche allo Stato) se ciò è necessario per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà¹⁹, differenziazione e adeguatezza. Qualora si riscontri che, in virtù del principio di sussidiarietà, una data funzione amministrativa possa essere svolta in modo più adeguato dallo Stato, allora, in ragione del principio di legalità, allo Stato non può che spettare anche la relativa competenza legislativa, anche nel caso in cui sulla base del riparto costituzionale la stessa sia stata attribuita alla regioni²⁰.

In questo modo la Corte consente il superamento della rigida suddivisione di competenze legislative tra Stato e regione laddove, nel rispetto del principio di sussidiarietà, l'azione pubblica sia svolta in modo più efficiente dallo Stato.

Si tratta di congegni (per usare le parole della Corte) "volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica" (sent. n. 3030/2003).

Tali congegni suppliscono all'assenza di disposizioni che, "pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale

¹⁹ Si tratta di un principio, di derivazione europea, per il quale l'allocazione delle funzioni deve premiare il livello di governo che riesce a svolgerle in modo più efficiente.

²⁰ La prima sentenza della Corte in cui si rintraccia il principio della chiamata in sussidiarietà è la n.303 del 2003.

tedesco (konkurrierende Gesetzgebung) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (Supremacy Clause)]" (sent. n. 303/2003).

Si rinvia, al riguardo, alla scheda di approfondimento n. 3 relativa alla clausola di necessità nel sistema tedesco.

In estrema sintesi, nucleo dell'elaborazione operata dalla Corte a Costituzione vigente è che una disposizione legislativa statale, a prescindere da chi ne sia il proponente, può legittimamente incidere su materie di competenza legislativa regionale, a determinate condizioni (fra cui quella di assicurare, nella fase attuativa della disposizione legislativa, il coinvolgimento del sistema delle Conferenze, attraverso lo strumento dell'intesa o, nel caso in cui l'incisione sia circoscritta, del parere).

Con l'eventuale approvazione del disegno di legge in esame, verrebbe introdotto uno specifico procedimento di regolazione flessibile del riparto delle competenze legislative, attivabile esclusivamente su proposta governativa. *Parrebbe dunque prospettarsi l'opportunità di approfondire in che termini eventuali iniziative legislative, non scaturenti da una "proposta" governativa (e non corredate dal parere della Conferenza Stato-regioni), possano dettare disposizioni che incidano sul riparto delle competenze legislative.*

**SCHEDA DI APPROFONDIMENTO N. 3 - LA CLAUSOLA DI NECESSITÀ NEL SISTEMA
TEDESCO**

La Repubblica federale tedesca si caratterizza per una forma di federalismo tendenzialmente cooperativo, in cui, nell'ambito del riparto di competenze legislative fra Bund e Länder, trova spazio la previsione di una clausola di necessità che consente al primo di dettare discipline in ambiti altrimenti riservati alla potestà legislativa dei secondi.

La clausola di necessità può essere esercitata nell'ambito della potestà legislativa concorrente, e non in quella residuale.

In proposito, si rammenta che il riparto delle competenze legislative fra il Bund e i Länder è suddiviso fra:

- i) potestà esclusiva della Federazione tedesca (art.73 della legge fondamentale, Grundgesetz-GG). Essa riguarda materie quali: affari esteri e difesa; cittadinanza federale; libertà di circolazione, passaporti, immigrazione ed estradizione; sistema valutario; unioni doganali, aree commerciali, trattati di commercio e navigazione, libertà di circolazione delle merci, scambi commerciali e movimento dei pagamenti con l'estero; trasporti aerei e ferroviari; stato giuridico del personale al servizio della Federazione e degli enti di diritto pubblico direttamente dipendenti dalla Federazione; protezione giuridica industriale e diritti d'autore e diritti degli editori; etc);
- ii) potestà concorrente. Essa prevede che i Länder possano disciplinare talune materie fintanto che il Bund non ritenga di intervenire. Pertanto, nonostante il nome, tale potestà non ha alcuna similitudine con la competenza legislativa concorrente fra lo Stato italiano e le regioni (piuttosto assimilabile alla legislazione cornice, in cui il Bund si limitava a dettare i principi e i Länder a darne attuazione, soppressa con la riforma del 2006). La potestà concorrente riguarda diverse tipologie di materie, riconducibili a tre distinte fattispecie: competenze essenziali; competenze di bisogno e competenze derogabili (v. *infra*);
- iii) potestà legislativa esclusiva dei Länder. Essa ha carattere residuale e si esercita su ambiti riconducibili, fra l'altro, a fiere, mercati, orari di apertura esercizi commerciali, stato giuridico ed economico dei dipendenti dei Länder e comuni, università, urbanistica ed edilizia, servizi sociali.

L'ambito di applicazione della "clausola di necessità" (prevista all'art. 72, co. 2, GG) riguarda solo alcune tra le materie di competenza "concorrente", quelle cioè rientranti nell'ambito delle competenze essenziali e in quello delle competenze di bisogno²¹.

Competenze essenziali. Sono quelle esercitabili in ambiti (fra cui ordinamento civile e penale, ordinamento giudiziario, diritto del lavoro, concorrenza, salute, circolazione stradale) nei quali il Bund può intervenire in modo potestativo senza obbligo di una specifica motivazione. Lo Stato può pertanto, in ogni momento, decidere, in modo del tutto discrezionale, di intervenire su materie altrimenti ricadenti nella potestà legislativa dei Länder.

Competenze di bisogno. Sono attivabili nelle seguenti materie: diritto di soggiorno e di stabilimento degli stranieri, assistenza sociale; legislazione economica, inclusiva dell'industria, dell'economia energetica, dell'artigianato, delle professioni industriali e commerciali, banche, borsa e assicurazioni; disciplina dei contributi per l'istruzione e la promozione della ricerca scientifica; trasferimento delle proprietà terriere, delle risorse naturali e dei mezzi di produzione in proprietà collettiva o in altre forme di economia collettiva; finanziamento degli ospedali e disciplina delle tariffe ospedaliere; prodotti alimentari e animali, protezione degli alberi e delle piante contro le malattie e i parassiti, nonché protezione degli animali; traffico stradale, autoveicoli, costruzione e manutenzione delle strade nazionali di grande comunicazione, nonché pedaggi stradali; responsabilità dello Stato; fecondazione artificiale, informazione genetica, trapianti di organi, di tessuti e di cellule.

In tali materie, il Bund può dettare disposizioni legislative, attivando la clausola di necessità, a condizione che si intendano realizzare "condizioni di vita equivalenti nel territorio federale" o assicurare "l'unità giuridica ed economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso".

A tutela delle prerogative dei Länder, la GG prevede (all'art. 93, co. 2) una forma di controllo della legittimità del ricorso alla clausola di necessità. Il Bundesrat, l'esecutivo o l'assemblea legislativa di un Land può chiedere alla Corte costituzionale federale di

²¹ Nell'ambito della competenza legislativa concorrente, vi è invero un ulteriore ambito, quello delle competenze derogabili, che consente allo Stato di legiferare in luogo dei Länder, fermo restando che questi ultimi possono sempre riappropriarsi della materia adottando una legislazione successiva a quella federale. In altri termini le fonti legislative del Bund e dei Länder sono poste sullo stesso piano e la prevalenza dell'una sull'altra è assicurata dal criterio cronologico. Le materie in cui vige tale competenza legislativa concorrente sono le seguenti: caccia, tutela della natura e del paesaggio, distribuzione del suolo, pianificazione del territorio, gestione delle acque, licenze e diplomi di istruzione superiore.

dichiarare che non sussiste più la necessità di una disciplina legislativa federale adottata ai sensi della clausola di necessità.

Il vaglio della Corte parrebbe facilitato dalla scelta del legislatore costituzionale di specificare le condizioni in cui la clausola di necessità può essere attivata.

APPENDICE: Il sistema delle Conferenze

Nella presente appendice si dà conto delle fonti, della composizione, delle funzioni e degli aspetti organizzativi del sistema delle Conferenze²².

1. Fonti normative

CONFERENZA STATO-REGIONI

Fonti istitutive: DPCM 12 ottobre 1983; Art. 12, Legge n. 400/1988

Composizione: Art. 12, comma 2, Legge n. 400/1988

Funzioni:

- consultive Art. 2, commi 3 e 4, Dlgs n. 281/1997
- di coordinamento e di raccordo (intese, accordi, etc.) Art. 2, comma 1, Dlgs n. 281/1997;
Art. 8, comma 6, Legge n. 131/2003
- di monitoraggio e verifica Art. 2, comma 7, Dlgs n. 281/1997

CONFERENZA STATO-CITTA' E AUTONOMIE LOCALI

Fonti istitutive: DPCM 2 luglio 1996; Dlgs n. 281/1997

Composizione: Art. 8, comma 2, Dlgs n. 281/1997

Funzioni:

- consultive, di studio, informazione e confronto: Art. 9, commi 5-7, Dlgs n. 281/1997
- di coordinamento nei rapporti tra Stato e autonomie (intese, accordi, etc.): Art. 9, commi 5-7, Dlgs n. 281/1997

CONFERENZA UNIFICATA

Fonte istitutiva: Art. 8, comma 1, Dlgs n. 281/1997

Composizione: Art. 8, comma 1, Dlgs n. 281/1997

Funzioni:

- deliberative: Art. 9, commi 1-3, Dlgs n. 281/1997
- consultive: Art. 9, commi 1-3, Dlgs n. 281/1997
- di coordinamento e di raccordo Art. 9, commi 1-3, Dlgs n. 281/1997;
Art. 8, comma 6, Legge n. 131/2003

²² I contenuti sono tratti dal *Dossier* "Il sistema delle Conferenze", gennaio 2016, pp. 14 e seguenti, curato dagli autori del presente *Dossier*.

2. Composizione

- **La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (Conferenza Stato-regioni)**

Istituita presso la Presidenza del Consiglio, è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali ovvero, se tale incarico non è attribuito, da altro Ministro.

Ne fanno parte i Presidenti delle regioni a statuto speciale e ordinario e i Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Alle riunioni della Conferenza sono invitati, dal Presidente del Consiglio, i Ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno, nonché rappresentanti di amministrazioni dello Stato e di enti pubblici ([art. 12, comma 2, della legge n. 400 del 1988](#)).

- **La Conferenza Stato-città e autonomie locali**

E' "presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali nella materia di rispettiva competenza; ne fanno parte altresì il Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, il Ministro delle finanze, il Ministro dei lavori pubblici, il Ministro della sanità, **il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI), il Presidente dell'Unione province d'Italia (UPI) e il Presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCHEM)**. Ne fanno parte inoltre quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI. Dei quattordici sindaci designati dall'ANCI cinque rappresentano le città individuate, dall' art. 17 della legge n. 142 del 1990" (poi confluito nell'art. 22 del Tuel), come centro delle aree metropolitane. "Alle riunioni possono essere invitati altri membri del Governo, nonché rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici" ([art. 8, comma 2, del decreto legislativo n. 281 del 1997](#)).

- **La Conferenza unificata**

E' presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è conferito, dal Ministro dell'interno.

Ne fanno parte i componenti della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-città e autonomie locali (art. 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997).

3. Le funzioni del sistema delle Conferenze

- La Conferenza Stato-regioni

i) Funzioni deliberative: si tratta di funzioni che comportano la manifestazione di una volontà comune di Governo ed esecutivi regionali diretta all'adozione di un atto di rilevanza esterna. In via generale, [l'art. 2, comma 1, lettera g](#)), del decreto legislativo n. 281 del 1997, demanda alla Conferenza l'adozione di provvedimenti che sono ad essa attribuiti dalla legge. Nell'ambito delle funzione deliberativa, si segnalano in particolare: la determinazione, nei casi previsti dalla legge, dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, anche a fini di perequazione (lettera *f*)); la nomina, nei casi previsti dalla legge, dei responsabili di enti e organismi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano (lettera *i*)); deliberazioni in materia di politica sanitaria in ambito regionale.

ii) Funzioni consultive: esprime pareri sui seguenti atti del Governo:

- schemi di disegno di legge, di decreto legislativo e regolamento nelle materie di interesse delle regioni e province autonome e quando è previsto da specifiche disposizioni di legge.

Quando il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-regioni è consultata successivamente ed il Governo è chiamato a tener conto dei suoi pareri ([art. 2, comma 5](#), del decreto legislativo n. 281 del 1997): a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge; b) in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari;

- provvedimenti amministrativi.

Nei casi in cui il parere sia reso su provvedimenti già adottati in via definitiva la Conferenza Stato-regioni può chiedere al Governo che lo esamini per un'eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi.

I pareri sono obbligatori quando previsti da disposizioni di legge: in particolare, il [decreto legislativo n. 281 del 1997](#), e successive modificazioni, prevede che la Conferenza Stato-regioni sia obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome ([art. 2, comma 3](#)), nonché sullo schema dei disegni di legge recanti la legge europea e la legge di delegazione europea ([art. 5](#) del decreto legislativo n. 281 del 1997, come modificato dall'art. 29, comma 6, della legge n. 234 del 2012).

Il parere (ai sensi [dell'art. 2, comma 3](#), del decreto legislativo n. 281 del 1997) deve essere reso entro venti giorni, decorsi i quali i provvedimenti recanti attuazione di direttive comunitarie sono comunque adottati. In presenza di ragioni di urgenza al Governo spetta la facoltà di procedere senza consultazione preventiva della Conferenza, che è tuttavia chiamata ad esaminare l'atto successivamente esprimendo un parere di cui il Governo deve tener conto ([art. 2, comma 4](#), del decreto legislativo n. 281 del 1997).

In riferimento all'esito, si possono distinguere, oltre ai pareri favorevoli e contrari, i pareri formulati al fine di incidere sul contenuto dell'atto. Al riguardo, si tratta di pareri favorevoli recanti osservazioni e/o raccomandazioni, nonché pareri favorevoli condizionati a determinate modifiche²³.

I pareri sono facoltativi quando - ai sensi dello stesso decreto legislativo - il Presidente del Consiglio dei Ministri ritenga opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, un oggetto di interesse regionale.

²³ A titolo esemplificativo, nel dispositivo del parere si rinvergono formule del seguente tenore: "nella prassi si registra il ricorso del parere favorevole nei termini di cui in premessa e dell'allegato documento" (laddove nella premessa è richiamato il documento contenente osservazioni, raccomandazioni, condizioni, talvolta nella forma di specifici emendamenti al testo) "che costituisce parte integrante del presente atto".

Funzioni di coordinamento e di raccordo: lo svolgimento di dette funzioni è finalizzato a perseguire la formazione di una volontà unitaria dello Stato e delle regioni nell'esercizio delle rispettive competenze amministrative.

L'esercizio delle funzioni di coordinamento e di raccordo trova espressione:

- nella stipula di **intese e accordi**, talvolta espressamente previsti dalla legge, talaltra promossi dalla Conferenza stessa. Con riferimento alle prime, si tratta di strumenti che consentono di pervenire ad una determinazione concordata fra Governo ed esecutivi regionali in ordine ai contenuti dei provvedimenti in esame. Relativamente agli accordi, si tratta di strumenti con i quali gli esecutivi centrali e territoriali coordinano l'esercizio delle rispettive competenze e lo svolgimento di attività in ambiti di interesse comune (sui due strumenti si rinvia alla scheda seguente);
- nel promuovere, nel rispetto delle competenze del Comitato interministeriale per la programmazione economica, **il coordinamento della programmazione statale e regionale e il raccordo di quest'ultima con l'attività degli enti o soggetti**, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse aventi rilevanza nell'ambito territoriale delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano ([art. 2, comma 1, lettera c](#));
- **nell'interscambio di dati e informazioni** sull'attività posta in essere dalle amministrazioni centrali, regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano, anche attraverso la costituzione di banche dati sulle rispettive attività, accessibili sia allo Stato che alle regioni e alle province autonome ([art. 2, comma 1, lettera e](#));
- nel **formulare inviti e proposte** nei confronti di altri organi dello Stato, di enti pubblici o altri soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse ([art. 2, comma 1, lettera h](#));
- nel **raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome** di Trento e di Bolzano nelle materie di competenza di queste ultime (al riguardo, si rinvia alla illustrazione della [legge n. 234 del 2012](#)).

Funzioni di monitoraggio e di verifica: valuta gli obiettivi conseguiti e i risultati raggiunti, con riferimento agli atti di pianificazione e di programmazione in ordine ai quali si è pronunciata ([art. 2, comma 7](#), del decreto legislativo n. 281 del 1997).

- **La Conferenza Stato-città e autonomie locali**

Funzioni consultive, di studio, informazione e confronto sulle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate degli enti locali, con particolare riguardo all'esame ([art. 9](#), commi 5-7, del decreto legislativo n. 281 del 1997):

- dei problemi relativi all'ordinamento e al funzionamento degli enti locali, compresi gli aspetti relativi alle politiche finanziarie e di bilancio, alle risorse umane e strumentali, nonché delle iniziative legislative e degli atti generali di governo a ciò attinenti (comma 7, lettera *a*));
- dei problemi relativi alle attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici (comma 7, lettera *b*));
- di ogni altro problema relativo agli enti locali che venga sottoposto, anche su richiesta del Presidente dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM, al parere della Conferenza dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Presidente delegato (comma 7, lettera *c*)).

Funzioni di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali, anche attraverso ([art. 9](#) del decreto legislativo n. 281 del 1997):

- l'informazione e le iniziative per il miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici locali;
- la promozione di accordi o contratti di programma ai sensi dell'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498. A seguito dell'approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, che ha abrogato l'articolo 12 della legge n. 498 del 1992, la disposizione di cui all'articolo 9 del decreto legislativo si deve intendere riferita alla promozione dei contratti di programma di cui all'articolo 117, relativi alla determinazione ed adeguamento delle tariffe dei servizi pubblici.

- le attività relative alla organizzazione di manifestazioni che coinvolgono più comuni o province da celebrare in ambito nazionale.

Cura, in particolare, la trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse degli enti locali.

- **La Conferenza unificata**

Funzioni deliberative: ai sensi [dell'art. 9](#), comma 1, del decreto legislativo n. 281 del 1997, assume deliberazioni in relazione alle materie e ai compiti di interesse comune alle regioni, alle province, ai comuni e alle comunità montane. Nell'ambito delle funzioni deliberative, si segnala che la Conferenza unificata esprime gli indirizzi per l'attività dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

Funzioni consultive: è competente ad esprimere pareri in tutti i casi in cui regioni ed enti locali debbano esprimersi su un medesimo oggetto ([art. 9](#) del decreto legislativo n. 281 del 1997). In particolare la Conferenza unificata esprime parere:

- 1) sul disegno di stabilità e sui disegni di legge collegati;
- 2) sul documento di economia e finanza;
- 3) sugli schemi di decreto legislativo per il conferimento di funzioni e compiti alla regione ed enti locali, adottati in base all'[articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59](#);
- 4) sulle linee generali delle politiche del personale pubblico e sui processi di riorganizzazione e mobilità del personale connessi al conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri può, inoltre, sottoporre alla Conferenza unificata, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane.

Funzioni di coordinamento e di raccordo: il [decreto legislativo n. 281 del 1997](#) prevede che essa:

- promuova e sancisca **intese** tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane. Nel caso di mancata intesa, espressamente prevista dalla legge, entro trenta giorni dalla prima riunione della Conferenza, il Consiglio dei ministri può provvedere

con deliberazione motivata ([art. 3 comma 3](#)) . In caso di motivata urgenza, il Consiglio dei Ministri può provvedere adottando l'atto, salvo l'onere di sottoporlo all'esame della Conferenza stessa entro i successivi 15 giorni ([art. 3, comma 4](#)).

[L'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003](#) dispone che il Governo possa promuovere la stipula di intese, anche in sede di Conferenza unificata oltre che in sede di Conferenza Stato-Regioni, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni (art. 8, comma 6); in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (al riguardo si rinvia all'apposita scheda di approfondimento sulle intese);

- promuova e sancisca **accordi** tra Governo, regioni ed enti locali, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune;
- assicuri **lo scambio di dati e informazioni** tra Governo, regioni ed enti locali nei casi di sua competenza, anche attraverso l'approvazione di protocolli di intesa.

L'intesa

L'intesa consiste in una forma di raccordo di natura “procedimentale” (in alternativa ai raccordi di natura “organizzativa” e strutturale, che si sostanziano nella costituzione di organismi a composizione mista), che si esprime, nel caso che qui interessa, nella partecipazione di un ente alla formazione della decisione di un altro ente.

L'intesa dà, quindi, luogo a un processo di codeterminazione della decisione, la quale, tuttavia, continua a essere espressa dall'ente alla quale è giuridicamente imputata.

Le intese si distinguono in “deboli” o “forti” a seconda che la manifestazione del dissenso da parte di uno degli enti si configuri come “superabile” o “insuperabile” rispetto all'assunzione della decisione.

Nel caso di **intesa “debole”**, esperito ogni tentativo di raggiungere l'accordo entro un determinato termine, lo Stato può assumere la decisione finale, a condizione che questa sia adeguatamente motivata in ordine alle circostanze che hanno reso impossibile far convergere il consenso e alle ragioni d'interesse nazionale che hanno determinato l'adozione unilaterale dell'atto. L'obbligo di motivazione non deve essere necessariamente previsto in una norma di legge, come pure talvolta accade, in quanto esso è connaturato al principio stesso di “leale cooperazione”, cui deve ispirarsi il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni (cfr. sentenze della Corte costituzionale nn. 204/1993 e 116/1994, in sede di giudizi per conflitto di attribuzione).

Le **intese “forti”** si caratterizzano per il fatto che il mancato raggiungimento dell'accordo costituisce un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento (cfr.

sentenza della Corte costituzionale n. 207/1996) e, quindi, all'assunzione della decisione finale.

La giurisprudenza costituzionale precedente la riforma del titolo V definisce l'intesa "forte" "una tipica forma di coordinamento paritario in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta tra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa" (sentenza n. 337/1989 in sede di giudizio per conflitto di attribuzione).

Nella sentenza n. 351/1991, a conclusione di un giudizio per conflitto di attribuzioni, la Corte asserisce:

"Come più volte affermato da questa Corte (v. da ultimo, [sentt. n. 21 del 1991](#) e [n. 337 del 1989](#)), lo strumento dell'intesa - che costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni - **si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto ad intesa**, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo. È pur vero che tale forma di partecipazione, proprio in quanto ispirata a esigenze di leale cooperazione, **non deve condurre a situazioni paralizzanti né tradursi in una lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione, quale quella che si verrebbe a determinare ove il procedimento non dovesse concludersi entro termini ragionevoli**. Ma questo giusto rilievo - se rende certamente auspicabile la previsione da parte del legislatore, nelle ipotesi di intesa, di termini certi per la conclusione del procedimento, nonché di meccanismi sostitutivi destinati a superare eventuali atteggiamenti ostruzionistici - **non può, d'altro canto, giustificare, in assenza di tali termini e di tali meccanismi, un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante** (v. [sent. n. 747 del 1988](#))".

Pronunciandosi in sede di giudizio di legittimità costituzionale sulla [legge n. 59 del 1997](#) e sul [decreto legislativo n. 281 del 1997](#), la Corte dichiara, tra l'altro, non fondata la questione di legittimità sulla disposizione che aveva introdotto la possibilità di esercizio, in caso di urgenza, della funzione di indirizzo senza intesa preventiva con la Conferenza Stato-Regioni. Al riguardo, asserisce "nel caso in cui l'intesa non sia raggiunta, **la previsione di meccanismi in certo senso sostitutivi, o comunque di un potere del Governo di provvedere unilateralmente**, sia pure con ulteriori garanzie procedurali, **appare necessaria** al fine di non lasciare sguarnito di garanzia l'interesse unitario per la cui salvaguardia la legge ha fondato in concreto il potere governativo. L'ipotesi che il Governo utilizzi questa sua facoltà per svuotare di senso la prescrizione dell'intesa, o non rispetti l'esigenza di esplorare effettivamente la possibilità di accordo, attiene alla sfera delle eventualità di fatto, frutto di una patologia costituzionale, sempre suscettibili di controllo e di rimedio ove si tenga conto che il principio di leale cooperazione deve in ogni caso informare, ancorché non sia esplicitamente richiamato dalla legge, i rapporti reciproci fra Stato e Regioni" (sentenza n. 408/1998).

Dopo la riforma del titolo V, sull'argomento la Corte costituzionale torna a pronunciarsi con la sentenza n. 303/2003, che introduce, in via giurisprudenziale, il meccanismo della cd. "chiamata in sussidiarietà", con la quale si riconosce allo Stato -

in ragione del ruolo di garanzia delle istanze unitarie ad esso spettante - la competenza legislativa connessa all'esercizio delle funzioni amministrative attratte a livello statale sulla base dell'art. 118, primo comma, della Cost., il quale prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

“Ciò - si legge nella sentenza n. 303 - non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto”.

D'altra parte, “l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”.

L'orientamento è stato confermato, tra le altre, nella sentenza n. 6/2004.

Con sentenza n. 165/2011, la Corte si pronuncia in sede di legittimità costituzionale sul decreto-legge recante misure urgenti in materia di energia (n. 105 del 2010), nel modo seguente: «Nella norma censurata è previsto un potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, esercitabile «decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la regione o la provincia autonoma interessata». Questa Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che, nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze [n. 383 del 2005](#) e [n. 6 del 2004](#)). La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (*ex plurimis*, sentenze [n. 121 del 2010](#), [n. 24 del 2007](#), [n. 339 del 2005](#)). Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale ([sentenza n. 33 del 2011](#)). La norma impugnata configura una di quelle drastiche previsioni di superamento unilaterale dell'intesa da parte dello Stato, ritenute dalla giurisprudenza di questa Corte come inidonee ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, particolarmente in rilievo nelle ipotesi di attrazione in sussidiarietà. Non è prevista infatti alcuna articolazione procedurale, che possa consentire un superamento concordato del dissenso. L'intervento unilaterale dello Stato non si presenta quindi come l'ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace, ma è previsto come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, in relazione al quale, peraltro, è fissato un termine molto ristretto ed incerto per l'effettivo svolgimento delle attività rivolte al fine dell'accordo («trenta giorni dalla convocazione del primo incontro»).

Sono, conseguentemente, riconducibili alla sfera delle intese “deboli” **le intese previste dall’art. 3 del [decreto legislativo n. 281 del 1997](#)**, che costituisce tuttora la norma generale in materia.

Dette intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora l'intesa non sia raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta in cui è posta all'ordine del giorno, il Consiglio dei ministri provvede con una deliberazione motivata. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei ministri può provvedere senza il rispetto delle procedure dell'intesa, e il provvedimento viene sottoposto all'esame della Conferenza Stato-Regioni entro i quindici giorni successivi.

Tale disciplina è rimasta invariata dopo la riforma del titolo V nel 2001, che pure ha profondamente modificato l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni.

Sono, invece, riconducibili alla sfera delle intese “forti” quelle contemplate **dall’art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003**, il quale prevede che il Governo possa promuovere la stipula di intese dirette a favorire l'armonizzazione delle legislazioni nazionali e regionali o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni.

In questi casi, senza l'assenso delle Regioni e Province autonome, il Governo non può procedere.

4. Organizzazione e funzionamento

Il **funzionamento** delle Conferenze è caratterizzato da una notevole informalità.

Quanto alle disposizioni in materia di **convocazioni**:

- la [legge n. 400 del 1988](#) prevede che la Conferenza Stato-regioni sia convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri almeno ogni sei mesi, e in ogni altra circostanza in cui il Presidente lo ritenga opportuno, tenuto conto anche delle richieste dei Presidenti delle regioni e delle province autonome;
- il [decreto legislativo n. 281 del 1997](#) dispone che la Conferenza Stato-città e autonomie locali sia convocata almeno ogni tre mesi, e comunque in tutti i casi il presidente ne ravvisi la necessità o qualora ne faccia richiesta il Presidente dell'ANCI, dell'UPI o dell'UNCEM;
- da ultimo, la [legge n. 234 del 2012](#) ha stabilito che il Presidente del Consiglio dei Ministri convochi almeno ogni quattro mesi (in precedenza sei mesi), o su richiesta delle regioni e delle province autonome, una sessione speciale della Conferenza Stato-regioni, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale ([art. 22](#)), e che il Presidente del Consiglio dei Ministri

o il Ministro per gli affari europei convochi, d'intesa con il Ministro dell'interno, almeno due volte l'anno, o su richiesta del presidente dell'ANCI, del presidente dell'UPI o del presidente dell'UNCEM, una sessione speciale della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse degli enti locali.

Quanto alla definizione dell'**ordine del giorno** delle Conferenze, tale compito è attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri o al ministro delegato. In proposito, si registra tuttavia nella prassi una sostanziale codecisione attraverso il coinvolgimento della Conferenza dei Presidenti delle regioni (si veda la scheda di approfondimento n. 2).

La vigente normativa non prevede una disciplina delle **modalità di votazione** dei collegi, se non limitatamente ai seguenti casi:

- [l'art. 2, comma 2](#), del decreto legislativo n. 281 del 1997 stabilisce che, ferma la necessità dell'assenso del Governo, **in sede di Conferenza Stato-regioni**, l'assenso delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano - per l'adozione di specifici atti espressamente individuati (determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle Regioni, anche a fini di perequazione; adozione di provvedimenti che sono ad essa attribuiti dalla legge; nomina dei responsabili di enti e organismi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo e Regioni) - è espresso, quando non è raggiunta l'unanimità, dalla maggioranza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, componenti la Conferenza Stato-regioni, o da assessori da essi delegati a rappresentarli nella singola seduta;

- [l'art. 8, comma 4](#), del decreto legislativo n. 281 del 1997 prevede che “ferma restando la necessità dell'assenso del Governo **per l'adozione delle deliberazioni di competenza della Conferenza unificata**, l'assenso delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. L'assenso è espresso di regola all'unanimità dei membri dei due predetti gruppi. Ove questa non sia raggiunta l'assenso è espresso dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi”;

- gli accordi e le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano ([artt. 3 e 4](#) del decreto legislativo n. 281 del 1997).

Va peraltro segnalato che in Conferenza le modalità di votazione, così come peraltro di verbalizzazione dei lavori, sono prevalentemente demandate alla prassi.

Giova al riguardo segnalare che in Conferenza Stato-regioni, le regioni non esercitano il voto singolarmente. La posizione delle stesse, precedentemente raggiunta in Conferenza dei Presidenti delle regioni (si veda la scheda di approfondimento n. 2), è infatti rappresentata da un portavoce.

Il decreto legislativo n. 281 del 1997 dispone che la Conferenza Stato-regioni possa istituire gruppi di lavoro o comitati, con la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle amministrazioni interessate, con funzioni istruttorie, di raccordo, collaborazione o concorso alla attività della Conferenza stessa.