



SAPIENZA  
UNIVERSITÀ DI ROMA



italiadecide



*SCUOLA* per le  
POLITICHE PUBBLICHE

*Relazione conclusiva*

di

**Giulio Massa\***

*Un nuovo coordinamento è possibile? Limiti e opportunità del Titolo V  
italiano*

**A.A. 2019**

---

\*Dipartimento di Scienze Politiche – LUISS Guido Carli

### **Sommario:**

*1. Introduzione – 2. La Camera delle Regioni – 2.1 L'esperienza federale e composita – 2.2 L'esperienza italiana – 2.3 Quali sono gli strumenti alternativi? – 3. Gli Strumenti italiani per il coordinamento istituzionale – 3.1 L'articolo 11 legge cost. 3/2001 – 3.2 La Conferenza Stato-Regioni – 4. Verso un nuovo coordinamento*

## **1. Introduzione**

Possiamo definire stato composto quella forma statale che, pur non essendo necessariamente federale, distribuisce la funzione amministrativa e legislativa su più centri di potere. La struttura del titolo V della Costituzione italiana rende il nostro paese a tutti gli effetti uno stato regionale e quindi parte della teoria degli stati composti. Se l'organizzazione amministrativa orientata in base al principio di sussidiarietà dimostra sufficientemente la sensibilità della nostra architettura istituzionale per il decentramento, molto meno evidenti sono i motivi politici e giuridico-costituzionali grazie al quale il nostro paese (ma sarebbe più opportuno dire la sua classe dirigente), pur garantendo una vasta autonomia alle regioni e agli enti locali, non sia ancora riuscito ad attuare completamente il dettame costituzionale né a modificarlo dandosi una organizzazione federale.

Il quasi unanime giudizio di politologi e giuristi sull'opportunità di cambiare il nostro ordinamento in federale, non è stato sufficiente a far sì che la classe politica italiana avesse i mezzi per attuare l'ultimo passo verso il federalismo: l'istituzione di una camera delle autonomie (o delle regioni). Dalla bicamerale D'Alema, passando per i referendum che hanno segnato la sconfitta ed il declino dei principali leader politici di centro destra e sinistra, gli ultimi vent'anni sono stati segnati dalla vittoria della ragione elettorale sulla Scienza Politica. Consapevole dell'impossibilità di cambiare il ruolo della seconda camera e riformare il sistema, la classe politica italiana è comunque riuscita a creare diversi e talvolta efficaci strumenti di coordinamento inter-istituzionale. Il *second best* all'italiana è stato quindi istituito con la legge 400/1988 con la quale l'Italia si è dotata di una Conferenza permanente per i rapporti tra stato regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (da qui in poi Conferenza stato-regioni). Il legislatore ha poi completato l'opera con la legge costituzionale. n. 3/2001 (art. 11, co. 1) con la quale si prevedeva l'integrazione dei membri dei consigli regionali e delle autonomie locali all'interno della bicamerale per gli affari regionali.

I due strumenti hanno avuto applicazione e fortuna molto diverse. La Conferenza stato-regioni ha infatti creato un efficace sistema di coordinamento tra gli esecutivi dei diversi livelli della nostra Repubblica (tanto da spingere il legislatore a istituire anche la *Conferenza Stato-Città e autonomie locali* e la *Conferenza Unificata*), valorizzando la possibilità degli enti territoriali di partecipare in modo sistematico alla fase ascendente e discendente del policy making nazionale ed europeo. L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001 invece non è mai stato attuato. Ciò ha comportato (insieme ad altri fattori) una eclatante ed evitabile deriva del nostro sistema politico verso la deparlamentarizzazione della rappresentanza degli interessi locali. È inoltre evidente quanto poco razionalizzato sia un sistema costituzionale che non prevede una reale partecipazione delle autonomie e soprattutto delle regioni al processo di policy making statale anche nelle materie concorrenti. Ciò porta ad una inevitabile conflitto sull'attribuzione delle competenze che solo la Corte Costituzionale può risolvere, rallentando così il tempismo dell'attuazione della legge stessa e limitandomi inevitabilmente la sua efficacia.

Questo paper ha quindi l'ambizione e l'obiettivo di elencare quali esigenze del sistema politico italiano sarebbero soddisfatte se ci fosse una Camera delle regioni. Successivamente, proverò a descrivere in che modo l'attuazione dell'articolo 11 l. cost 3/2001 potrebbe creare un sistema composto stabile senza modificare la costituzione vigente ricreando così un equilibrio sostanziale tra il rapporto tra esecutivi permesso dalla Conferenza stato-regioni e quello intra-istituzionale della Bicamerale per le autonomie e gli affari regionali. La parte conclusiva del paper descriverà invece cosa potrebbe accadere dal punto di vista delle relazioni istituzionali dei privati qualora questi strumenti venissero attuati e come si evolverebbe la situazione se venisse istituita una Camera delle Regioni.

## **2. La Camera delle Regioni**

La dottrina classifica l'Italia come uno stato regionale non accentrato. Questo perché ogni regione costituisce una disarticolazione dello stato nazionale rappresentando una comunità territoriale specifica attraverso sistemi politici e amministrativi autoregolati. Qui ogni esecutivo regionale, essendo espressione di maggioranze politiche con specifiche strategie di politica pubblica, può svolgere una politica attiva che avrà come

unico limite il territorio di riferimento, nelle materie di competenza residuale, e i principi posti dalle leggi quadro nelle materie concorrenti.

L'Italia trova però una sua peculiarità rispetto ad altri stati regionali non accentrati nella mancata rappresentanza delle regioni nel parlamento nazionale. Questa mancanza, scarsamente bilanciata da leggi elettorali che provano a rendere il voto al senato un voto di rappresentanza regionale, potrebbe essere superata solo attraverso una camera delle Regioni. Nei paragrafi successivi andrò quindi ad analizzare l'esperienza federale e quella composita, comparandole al sistema italiano, con l'obiettivo di stabilire se gli strumenti alternativi posti in essere nel nostro paese possano raggiungere gli stessi risultati di una Camera.

## **2.1 L'esperienza federale e composita**

In questo paragrafo andrò ad elencare alcune delle caratteristiche che contraddistinguono gli stati federali e a descrivere le loro differenze rispetto agli stati compositi. Non è possibile definire una serie di condizioni necessarie e sufficienti a determinare un sistema come federale. La dottrina ha infatti individuato una serie di regolarità strutturali che tuttavia non ci permettono di distinguere il *proprium* dello stato federale e ciò comporta l'impossibilità di distinguerlo, per la sola presenza di una determinata caratteristica, dal sistema composito o regionale. Sono quindi i diversi gradi di autonomia a caratterizzare le effettive differenze tra stati federali e compositi. Per quel che riguarda lo scopo della trattazione, i principali elementi sulla quale mi concentrerò sono quindi: la presenza di una costituzione rigida a tutela degli stati membri (o federati) la cui partecipazione ai processi di revisione costituzionale è obbligatoria; e l'esistenza di una seconda camera rappresentativa degli interessi degli stati membri. L'assenza di entrambe queste caratteristiche all'interno della costituzione italiana esclude quindi la possibilità di considerare il bel paese uno stato federale. Più che l'assenza della partecipazione al procedimento legislativo costituzionale, scarsamente sostituita dalla possibilità da parte delle regioni di impugnare la riforma e sottoporla a referendum popolare. E' la totale assenza di strumenti paragonabili ad una seconda camera rappresentativa degli Stati a incidere sulla classificazione italiana. È qui utile utilizzare una ben nota distinzione utilizzata dalla dottrina anglosassone tra *intrastate* e *interstate federalism*. Nell'*intrastate federalism* gli interessi statali sono

rappresentati nelle istituzioni federali attraverso il governo e/o il parlamento, mentre nell'*interstate federalism* gli interessi degli stati membri sono rappresentati al centro federale attraverso un confronto tra esecutivi (ciò che accade all'interno della Conferenza Stato-Regioni). È possibile dimostrare come solo gli stati che organizzano i loro rapporti tramite l'*intrastate federalism* (USA, Svizzera) riescono ad evitare la federalizzazione della seconda camera e di conseguenza a impedire che le istanze centrali siano sovraordinate rispetto a quelle della periferia. Il modello italiano presenta chiaramente le caratteristiche dell'*interstate federalism* ed è quindi necessariamente esposto alla difficoltà di attuare una politica che rispetti le diverse esigenze delle regioni e che si adatti alla loro rappresentanza. Basti pensare all'assenza del vincolo di mandato per capire come culturalmente all'interno del nostro parlamento sia l'interesse nazionale a prevalere rispetto a quello particolare, non necessariamente solo privato ma anche locale.

## **2.2 L'esperienza italiana**

Nel precedente paragrafo ho dimostrato come Italia non possa essere considerata uno stato federale a causa delle peculiari caratteristiche della sua organizzazione istituzionale. La dottrina parla quindi di Repubblica delle autonomie o di sistema policentrico. Il senso di questa definizione è riscontrabile negli articoli 5, 114, 117 e 118 costituzionale laddove prevedono un sistema basato sulla sussidiarietà verticale, competenze legislative ripartite tra stato e regioni, autonomia statutaria, normativa e regolamentare per gli enti locali e le regioni e, più in generale, in tutto il Titolo V. Sono infatti molto pochi gli articoli ed i principi da essi ricavabili che individuano la possibilità dello stato di limitare l'autonomia degli enti ad esso equi-ordinati (potere sostitutivo e richiamo in sussidiarietà) o di controllarne l'operato (scioglimento consiglio, conflitto di attribuzione e controversie sulla legittimità). Dalla lettura della costituzione sembrerebbe quindi impossibile pensare che essa si attui all'interno di un paese in cui l'influenza dello stato centrale è ancora molto forte. Il legislatore non ha infatti portato a pieno compimento l'attuazione degli articoli e anche laddove ha previsto per legge l'attuazione del dettame costituzionale, molte leggi sono rimaste solo sulla carta. Un esempio è la legge 42/2009 la quale prevedeva la disciplina del federalismo fiscale e che non è stata attuata per la maggior parte dei suoi dettami (più

per lo sfortunato tempismo data l'incombente crisi economica e la necessità di un maggior controllo delle spese sulle amministrazioni che per la reale contrarietà del legislatore ad attuarla). Un altro esempio è riscontrabile nella 267/2000. L'eccezionalità del testo unico è data dal fatto che esso ancora oggi regoli gli enti locali pur essendo stato emanato prima della, non certo formale, riforma costituzionale del 2001. Ancora oggi lo stato risulta avere quindi poteri di controllo maggiori rispetto a quelli che la costituzione gli permetterebbe di utilizzare e l'eliminazione della figura del difensore civico per legge statale ne è stato un segnale (il legislatore statale non potrebbe regolare per legge il ruolo delle figure che non rientrano negli organi di governo degli enti locali, come previsto dal 117 comma 2 p). Queste nozioni non devono però portare il lettore a concludere che il decentramento italiano sia solo formale. L'autonomia statutale, regolamentare, normativa, finanziaria degli enti locali è molto estesa, così come lo sono le materie di legislazione concorrente ed i poteri regionali (basti pensare che sotto determinate condizioni le regioni possono determinare una propria politica estera). La conclusione corretta è che il sistema italiano vigente non è ancora entrato totalmente a regime e solo nel lungo periodo sarà possibile valutare gli effetti che l'istituzione di questo sistema ibrido comporta. Il fatto che a quasi vent'anni dalla riforma costituzionale non si riesca ancora avere una sistema istituzionale a pieno regime ci permette però anche di considerare che questa lentezza sia intrinsecamente dovuta ad una parziale inadeguatezza degli strumenti utilizzati per portare il cambiamento politico-amministrativo dato dal passaggio da un sistema accentrato a uno decentrato. Alla trattazione di questo tema è però dedicato il paragrafo successivo.

### **2.3 Quali sono gli strumenti alternativi?**

Nei paragrafi precedenti ho evidenziato la differenza tra *l'intrastate* e *l'interstate federalism* e le conseguenze che l'alternativa adozione di questi modelli comporta sulla rappresentanza delle autonomie. Il paragrafo non ha l'obiettivo di evidenziare il ruolo, evidentemente sostanziale, che la formazione dello stato (come *together* e *hold together state*), ha avuto sul tipo di coordinamento utilizzato per conseguire la propria organizzazione federale. Il mio obiettivo in questo caso è quello di sottolineare come, qualunque tipologia di strumento si voglia utilizzare per coordinare le diverse forme di rappresentanza, nulla si è rivelato ad oggi più efficace di una camera che le rappresenti.

Sia che ogni stato federato abbia lo stesso numero di rappresentanti, come nel modello USA, sia che il numero di questi ultimi sia differenziato e stabilito in base a parametri ben definiti e sia un voto unico per ogni lander Germania, o che rappresenti la divisione politica interna ad ognuno di questi come in Austria, è evidente quanto la portata comunicativa che una camera di questo tipo può avere permette un coordinamento infinitamente maggiore di quanto un qualsiasi parere espresso da strumenti quali la Conferenza Stato-Regioni. Ciò è tanto più evidente quanto più consistente è la partecipazione dello stato nei bilanci regionali. La dottrina distingue infatti due tipologie di federalismo: il duale ed il cooperativo. Il federalismo duale è legato alla totale divisione di finanze e competenze, il cooperativo (nato dai grants del New Deal e perfezionatosi all'interno del Welfare State) comporta l'integrazione delle competenze e quindi anche il loro necessario finanziamento. Abbiamo già detto che l'Italia non rientra nei sistemi federali. Tuttavia la presenza di fondi perequativi e la destinazione di risorse aggiuntive ed interventi speciali *per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni* (art. 119 cost) dallo stato alle regioni, fa emergere la somiglianza del nostro paese alla forma cooperativa di federalismo. Le ormai trentennali richieste di indipendenza, scissione e istanze separatistiche varie (da non confondere con la costituzionalmente legittima richiesta di maggiore autonomia data dall'articolo 116 comma 3) non possono che dimostrare quanto il tessuto sociale stesso, non ritenga che le proprie istanze vengano rispettato dallo stato centrale. Ancora una volta una Camera delle Regioni sembrerebbe poter risolvere questo problema più di ogni altro strumento. La legge di bilancio del nostro paese rispecchierebbe le stesse esigenze attuali se la sua discussione fosse partecipata da quelle stesse forze politiche che ne delegittimano l'adeguatezza a livello regionale? L'attuale costituzione non ci permette di rispondere in modo scientifico alla domanda. Per questo l'obiettivo del capitolo successivo sarà stabilire che tipo di risultati gli strumenti attualmente vigenti (Conferenza Stato-Regioni) e quelli ancora da attuare (art.11 legge costituzionale 3/2001) possono ottenere.

### **3. Gli Strumenti italiani per il coordinamento istituzionale**

Nel capitolo precedente ho provato ad evidenziare le motivazioni per cui possiamo ritenere la Conferenza Stato-Regioni e l'introduzione di membri delle autonomie all'interno della Commissione bicamerale per le questioni regionali degli strumenti sostitutivi, ma non parimenti efficaci, di una Camera delle Regioni. Nei paragrafi che seguiranno descriverò quindi gli attuali strumenti vigenti in Italia per il coordinamento istituzionale per poi passare ad una analisi normativa nel terzo paragrafo e provare ad individuare in che modo poter migliorare l'efficacia dell'attuale architettura istituzionale.

#### **3.1 L'articolo 11 legge cost. 3/2001**

All'interno degli ordinamenti democratici le camere sono da sempre gli organi alle quali vengono affidate le funzioni legislative. Il punto di partenza della riflessione sul coordinamento istituzionale italiano non può quindi che partire dall'assenza di un sistema di coordinamento parlamentare tra i due enti che hanno potere legislativo nel nostro paese: camere e consigli regionali. La legge costituzionale 3 del 2001, pensata per attuare la riforma del titolo V dello stesso anno aveva, tra i tanti obiettivi, lo scopo di istituire questa nuova tipologia di coordinamento integrando membri dei consigli regionali e delle autonomie all'interno della Bicamerale per le questioni regionali. La commissione avrebbe dovuto esprimere un parere favorevole o contrario sui progetti di legge contenenti disposizioni riguardanti il 117 e il 119 cost. Ciò avrebbe comportato che un eventuale parere contrario sul testo in sede redigente da parte della Commissione potesse essere superato solo con un voto a maggioranza assoluta da parte dell'assemblea. L'articolo non è mai stato attuato in quanto la seguente disciplina non è mai stata recepita dai regolamenti della Camera dei deputati e del Senato. Se questo sia dovuto alla contrarietà dei parlamentari di veder il loro ruolo parificato a quello dei colleghi regionali o delle autonomie, come viene spesso sostenuto, è un dato empiricamente non verificabile e per questo non verrà preso in considerazione nel proseguimento della trattazione. È infatti più interessante notare le parole che il legislatore, in veste di costituente, ha scelto di utilizzare come premessa all'articolo. L'integrazione dei consiglieri sarebbe infatti dovuta essere prevista: *sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione* e quindi fino a quando i



tempi non sarebbero stati maturi per l'istituzione della Camera delle autonomie. Questa interpretazione, comune a quella della maggior parte della dottrina, ci aiuta a comprendere che il legislatore fosse perfettamente consapevole di star introducendo una disciplina che non avrebbe completamente risolto il problema del coordinamento istituzionale tra centro e periferie e anzi lascia intendere l'auspicio di una riforma successiva in grado di dotare il sistema italiano di strumenti adeguati alla complessità del suo tessuto sociale. Saremmo quindi legittimati a pensare che la mancata attuazione dell'articolo 11 sia legata al fatto che dal 2001 al 2017, entrambe le maggioranze di governo (del sistema bipolare) hanno provato a sfruttare i periodi di maggior consenso durante le legislature a loro disposizione per riformare direttamente il titolo I, provando a dotare il sistema istituzionale italiano dello strumento più adeguato per risolvere i problemi della rappresentanza delle regioni. Il fallimento delle riforme costituzionali del 2006 e del 2017 ci portano però a rivalutare ancora una volta le parole del legislatore, che forse consapevole della difficoltà politica di arrivare ad apportare questo cambiamento, aveva saggiamente proposto uno strumento meno efficace, ma parimenti opportuno, per il coordinamento. Tristemente, a quasi 19 anni dalla riforma costituzionale e dalla legge 3 del 2001, la classe politica non è riuscita ad attuare nessuna delle due disposizioni. Abbandonando l'analisi descrittiva, nell'ultimo paragrafo del capitolo descriverò in che modo l'attuazione dell'articolo 11 potrebbe essere implementata per poter conseguire dei risultati efficaci all'interno della rinnovata architettura istituzionale. Questa integrazione permetterebbe infatti al sistema italiano di affiancare un, pur fragile, modello di coordinamento *interstate*, oltre che quello tra gli esecutivi promosso dalla Conferenza Stato-Regioni.

### **3.2 La Conferenza Stato-Regioni**

La conferenza Stato-Regioni, istituita con legge 400/1988 e organicamente regolamentata dal decreto legislativo 281 del 97, rappresenta uno dei tipici strumenti internazionalmente utilizzati per andare a compensare l'assenza delle camere delle autonomie (Spagna) o il loro scarso funzionamento (Canada). La Conferenza è la principale sede di coordinamento tra gli enti territoriali e lo stato ed è chiamata attraverso intese e pareri, ad attuare il principio di leale collaborazione previsto dal articolo 120 cost.

Il contesto e gli anni in cui la Conferenza viene creata ben permettono di capire quanto l'introduzione della sussidiarietà come principio cardine del trattato di Maastricht avrebbe di lì a poco rivoluzionato l'organizzazione delle competenze amministrative e delle funzioni legislative in Italia e nel resto d'Europa. La partecipazione attiva, seppur spesso mediata, delle regioni e degli enti locali nella fase ascendente e discendente del policy making europeo, mostra una prima soluzione al perché la Conferenza sia pensata come ad un organo di raccordo di esecutivi. Sono gli esecutivi ad aver potere regolamentare e normativo, ed è a loro che bisogna rivolgersi per capire quando il contenuto di una direttiva o un regolamento UE potrebbe dimostrarsi problematico da attuare all'interno di un contesto locale. Se la legge Moavero del 2014 ha ben governato la sfida della partecipazione delle regioni e delle autonomie al procedimento europeo, pur avendo previsto degli strumenti di coordinamento ad oggi utilizzati solo a livello formale – ne è un esempio la sessione europea - non si vede per quale motivo tutt'oggi il coordinamento tra questi stessi enti e lo stato sia così problematico. L'indice di problematicità del rapporto e quindi della mancanza di coordinamento, può essere quantificato attraverso il numero di impugnazioni davanti alla Corte costituzionale di leggi statali e regionali da parte dei due enti. La Conferenza stessa dà la possibilità alle autonomie locali (che non hanno il potere di rivolgersi direttamente alla corte costituzionale) di impugnare tramite lo stato le leggi regionali. È proprio dalla numerosità delle sentenze della corte che dovremmo prendere spunto, riflettendo su quanto lo strumento dei pareri e delle intese tra enti governativi non sia in nessun modo riuscito a ridurre il conflitto e la sfiducia esistente tra le istituzioni. Non a caso è la Corte costituzionale stessa a chiedere per via informale a Presidenza di Consiglio e ministeri di ridurre l'impugnazione di leggi regionali, soprattutto laddove non sia un principio costituzionale ad essere violato ma la disciplina potenzialmente contenuta in leggi di settore. Per casi come questi infatti, sarebbe forse più adeguato che fosse il giudice a quo ad impugnare la legge in via incidentale, piuttosto che lo stato in via principale. Non bisogna però che l'alto numero di impugnazione derivi dall'inadeguatezza della Conferenza come strumento di coordinamento. La Conferenza ha avuto uno strabiliante ruolo di armonizzazione amministrativa delle regioni e riesce, seppur non sia questa la sua funzione principale, a ridurre il gap di comunicazione e quindi in qualche modo anche di coordinamento tra governo e regioni, intra-regionale, e

tra tutti gli enti territoriali nella Conferenza unificata. Ciò nonostante la Conferenza conferma la presenza di un rapporto stato-autonomie privilegiato rispetto a quello tra le regioni e gli enti presenti all'interno del suo territorio. Questa caratteristica, evidenzia il livello di "immaturità istituzionale" del decentramento italiano, destinato ad essere sottoposto alla volubilità della Corte costituzionale più che ad una disciplina di coordinamento efficiente, seppur flessibile, come quella dei sistemi federali. Che sia la Corte costituzionale e non la politica ad avere un vigoroso ruolo propulsore sul coordinamento non deve però stupire. Il ruolo ricoperto dalla Corte di giustizia europea nell'ampliare le competenze della Commissione e del Parlamento europeo è un autorevole precedente, di quanto il sistema abbia bisogno di una giurisprudenza pronta a sostituirsi al parlamento laddove la legge non sia sufficiente a regolare in modo chiaro il sistema, con buona pace dei costituzionalisti, della separazione dei poteri e del buon funzionamento dell'architettura istituzionale. Riflettere sull'adeguatezza o meno di quella che ormai è una realtà oggettiva e sull'opportunità che sia la giurisprudenza a fissare le regole (talvolta necessarie e ben scritte) e non la politica, non è però l'obiettivo di questa relazione. Tuttavia è inevitabile sottolineare come anche laddove ci sia stata una legge innovativa su molti punti di vista come la legge Madia, l'effetto della sentenza della Corte costituzionale che la riguarda ha avuto un impatto effettivo sull'ordinamento forse superiore alla legge stessa. Per la Corte costituzionale infatti il parere della Conferenza, laddove ci sia un decreto legislativo, deve arrivare prima che il governo strutturi la normativa del decreto legislativo delegato e non successivamente come in precedenza.

*Dalla sintesi della sentenza 251/2016: Già in precedenti occasioni, la Corte ha ritenuto che il legislatore statale debba vincolare l'attuazione della propria normativa al raggiungimento di un'intesa, basata sulla reiterazione delle trattative al fine del raggiungimento di un esito consensuale, nella sede della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata, a seconda che siano in discussione solo interessi e competenze statali e regionali o anche degli enti locali e conclude la Corte afferma – in senso evolutivo rispetto alla giurisprudenza precedente – che l'intesa nella Conferenza è un necessario passaggio procedurale anche quando la normativa statale deve essere attuata con decreti legislativi delegati, che il Governo adotta sulla base di quanto stabilito dall'art. 76 Cost*

Se questa innovazione migliorerà o meno il coordinamento nella scrittura delle previsioni di legge o se creerà una fuga dal decreto legislativo non lo possiamo ancora sapere. Così come non possiamo prevedere se l'intesa comporterà una riduzione del numero di impugnazioni da parte delle regioni. E' però interessante soffermarsi sul fatto che laddove l'intesa della Conferenza diventasse necessaria, anche solo per prassi, su tutti i dibattiti parlamentari riguardanti materie di interesse regionale o locale, l'effetto che si verrebbe ad instaurare risulterebbe decisamente simile a quello che si sarebbe potuto ottenere con il Senato delle regioni, previsto dalla riforma Renzi-Boschi, o dalla completa attuazione della legge costituzionale 3/2001. Il fatto che si parli di intese, le quali necessitano la unanimità del voto in Conferenza e sono vincolanti per il legislatore, determina anzi una espansione dell'ingerenza regionale addirittura superiore rispetto a quella delle leggi precedentemente citate le quali si basavano su pareri. E' lecito pensare che la Corte costituzionale stesse quindi preparando il campo ad una riforma costituzionale che non è però mai stata attuata, come già accaduto nella sentenza 50/2015. Si lasceranno al lettore i commenti sull'opportunità e l'adeguatezza di quanto appena descritto. Ad ogni modo, a ordinamento vigente, è più che comprensibile che la Corte costituzionale abbia individuato nella Conferenza l'unica sede che permetta di aumentare l'efficacia del coordinamento tra enti territoriali e stato. Nel prossimo paragrafo proporrò quindi alcune possibilità che il legislatore avrebbe per dotare la Conferenza di poteri più espansivi, continuando il percorso intrapreso dalla Corte costituzionale, di renderla l'organo chiave del coordinamento inter-istituzionale italiano.

#### **4. Verso un nuovo coordinamento**

Nei paragrafi precedenti ho utilizzato la divisione *interstate* e *intrastate* per descrivere le relazioni indirette (tra esecutivi) e dirette (all'interno degli organi elettivi) tra enti territoriali e stato. L'attuazione dell'articolo 11 legge costituzionale 3 del 2001 comporterebbe un primo passaggio dall'attuale struttura di rapporti inter-istituzionali a quelli intra-istituzionali con un conseguente miglioramento della rappresentanza degli interessi locali. È però opportuno soffermarsi su quali membri dei consigli degli enti territoriali sia adeguato integrare ai parlamentari. La contemporanea presenza di consiglieri regionali, provinciali e comunali sarebbe infatti una scelta in continuità con

l'attuale rapporto triangolare tra stato, regioni ed enti locali, precedentemente criticato. E' quindi opinione di chi scrive che sarebbe più opportuno prevedere l'integrazione nella commissione dei soli consiglieri regionali, in modo da formare un rapporto lineare, stato, regioni ed enti locali, in grado di rafforzare il ruolo di indirizzo e raccordo politico delle regioni e abilitando parallelamente queste ultime a rappresentare gli interessi dei comuni sapientemente riportatigli dal Consiglio delle autonomie locali. Con l'entrata a regime del nuovo procedimento, sarebbero possibili ben altre innovazioni del sistema. Per esempio, non si vedrebbe più la necessità di tenere in piedi strumenti come la Conferenza stato-città, autonomie locali, la cui permanenza comporterebbe una inadeguata resistenza del rapporto triangolare tra gli enti territoriali, che si vuole invece eliminare. Allo stesso destino sembrerebbe, seppur in modo meno evidente, destinata la Conferenza unificata, la cui permanenza potrebbe costituire un freno all'adeguato utilizzo del CAL da parte di regioni e comuni. La lineare conseguenza di quanto appena affermato mi porta inoltre a sostenere che qualora la seconda camera sostitutiva del Senato dovesse essere istituita, essa dovrebbe essere formata dai soli rappresentanti regionali e non anche di quelli delle autonomie locali. Per quanto non sia obiettivo di questa trattazione individuare l'opportuna modalità di selezione dei suddetti rappresentanti (elezione diretta, indiretta, contemporanea rispetto alla camera o al consiglio regionale), l'elezione diretta a suffragio universale da parte di tutti i maggiori di 18 anni sembrerebbe poter essere un punto di partenza ragionevole su cui fondare il dibattito. Ad ogni modo, l'ordinamento vigente ha individuato nella Conferenza l'ente adeguato a coordinare le istituzioni. Non a caso, durante il dibattito sulla riforma costituzionale del 2017, una consistente parte della dottrina riteneva che gli effetti delle intese fossero preferibili ai pareri che la seconda camera avrebbe potuto esprimere se al referendum avesse vinto il sì. Nonostante questo però durante la scuola, sia le imprese che, ben più sorprendentemente la Presidenza del Consiglio, hanno spesso espresso l'esigenza di aprire un maggior numero di canali di comunicazione bottom-up per aumentare la rappresentanza di istanze particolari e locali, altrimenti difficilmente rintracciabili dalla politica. La fruizione di questi canali permetterebbe finalmente alle imprese di trasmettere competenze e conoscenze tecniche al legislatore, mettendosi al servizio di una regolazione migliore e più leggera e riabilitando il proprio ruolo di legittimo portatore di interesse davanti alla collettività. Verosimilmente ciò

potrebbe accadere solo se si iniziasse a considerare la Conferenza Stato-regioni come uno strumento amministrativo e non come un Giano bifronte, amministrativo per dovere e politico per necessità. Secondo quest'ottica sarebbe quindi possibile aprire la Conferenza agli stakeholder seguendo le stesse modalità con cui oggi i portatori di interessi partecipano alla Conferenza dei servizi. Questa soluzione risolverebbe anche il problema della Presidenza del Consiglio di dover mappare tutti gli stakeholder della materia di turno trattata dalla Conferenza. Utilizzando la logica amministrativa sarebbe infatti naturale rifarsi alla disciplina dell'art. 9 l. 241/1990 la quale prevede che: *qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento.*

L'impatto di questa soluzione renderebbe la Conferenza tanto più inclusiva quanto più la si doterà di strumenti tipici delle autorità indipendenti come ad esempio il *notice and comment* o il *comply or explain* (laddove non sia necessaria un'intesa forte). In particolare lo strumento del *comply or explain* potrebbe essere in grado sia di rafforzare la diffusione delle best practice sia di creare forme condivise di regionalismo differenziato. Il modello descritto avrebbe il pregio di facilitare la mediazione ed aumentare la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nella fase discendente delle politiche (compreso chi ne subisce l'impatto). Avrebbe tuttavia il chiaro limite, evidentemente voluto ma non necessariamente considerato un valore aggiunto da tutti, di rendere la Conferenza molto più simile ad una sede amministrativa che ad una politica. Le potenzialità di questa razionalizzazione degli strumenti di coordinamento andrebbe quindi discussa in combinato disposto con quella dell'attuazione della legge 3/2001 o, ancor meglio, della istituzione della Camera delle Regioni. In assenza di questi strumenti per il coordinamento, un primo passo verso una migliore organizzazione del sistema potrebbe intanto essere quello di costituzionalizzare la Conferenza. Non si vede infatti perché il CAL dovrebbe essere costituzionalizzato e la Conferenza Stato-Regioni no. Questo passaggio, non certo formale, permetterebbe di inquadrare in modo migliore e più adeguato le competenze della Conferenza ed i suoi limiti, facendo sì che essa possa diventare non solo un organo di mediazione ma un vero e proprio organo consultivo sulle politiche del parlamento nelle materie regionali e, come sarebbe sperabile, anche sulla legge di bilancio. La costituzionalizzazione della

Conferenza permetterebbe inoltre di sottoporre a disciplina tutte quelle attività di confronto con il governo che i presidenti di regione svolgono ora singolarmente e in modo informale, garantendo così una più equa possibilità di rappresentanza degli interessi anche delle regioni di colore politico diverso rispetto al governo statale. Resta però evidente come siffatte competenze sarebbe gestite in modo molto più naturale, e con meno sforzo di adattamento, da una Camera rispetto che dalla Conferenza, non fosse altro per la diversa struttura amministrativa che una assemblea elettiva possiede, rispetto ad un dipartimento della Presidenza del Consiglio. Dovrebbe infatti essere ormai evidente che non basta cambiare nome ad un organo e attribuirgli parte delle funzioni di cui si vorrebbe dotare una camera, per ottenere gli stessi risultati che si avrebbero con essa. La Conferenza non può sostituire una camera, ne potrà mai farlo semplicemente perché la mediazione tra esecutivi non è in nessun modo comparabile al processo parlamentare. La politica ha la responsabilità di decidere ed il dovere morale di dotarsi degli strumenti adeguati per farlo, altrimenti non si vede in che modo la volontà di organizzarsi secondo un principio di sussidiarietà verticale possa migliorare la vita dei cittadini e la qualità delle politiche pubbliche. La dottrina ne ha da tempo preso atto, è ora che lo faccia anche la politica.