



LE SEDI DELL'INDIRIZZO POLITICO COSTITUZIONALE E DELL'INDIRIZZO DI SISTEMA
NELL'ASSETTO ATTUALE DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA
1 NOVEMBRE 2024

La Conferenza Stato-Regioni: fra raccordo ed indirizzo

di Alessandro Lauro
Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università Ca' Foscari Venezia



La Conferenza Stato-Regioni: fra raccordo ed indirizzo*

di Alessandro Lauro

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università Ca' Foscari Venezia

Abstract [It]: Il saggio, inserito nel quadro di una riflessione corale sulle sedi di indirizzo politico costituzionale e di sistema, si interroga se la Conferenza delle Regioni possa essere una di queste sedi. La risposta pare essere positiva ed anzi incentiva una riflessione ulteriore sullo stato di tale organo e sulle sue possibili evoluzioni, anche in comparazione con modelli stranieri.

Title: The State-Regions Conference: between connection and direction

Abstract [En]: The essay, which is part of a choral reflection on policy-making bodies, asks whether the Conference of the Regions could be one of these bodies. The answer seems to be positive and indeed encourages further reflections on the state of the Conference and its possible evolution, also in comparison with foreign models.

Parole chiave: Regionalismo, coordinamento, conferenza, indirizzo politico, autonomia territoriale, bicameralismo

Keywords: Regionalism, coordination, conference, political direction, territorial autonomy, bicameralism

Sommario: **1.** Introduzione: la Conferenza Stato-regioni è una sede rilevante per l'indirizzo politico e politico costituzionale? **2.** L'ancoraggio "storico" della Conferenza all'art. 95 Cost. **3.** Uno sguardo comparato: Camere delle regioni e Conferenze di raccordo. **4.** La natura degli atti della Conferenza. **5.** Lo scarso regime conoscitivo dei lavori della Conferenza. **6.** Conclusioni.

1. Introduzione: la Conferenza Stato-regioni è una sede rilevante per l'indirizzo politico e politico costituzionale?

Ragionare della Conferenza Stato-regioni come di una sede dell'indirizzo politico e/o politico-costituzionale presuppone di fissare alcune coordinate fondamentali che attengono al tipo di Stato accolto dalla nostra Costituzione. La prima è che, nel disegno della Costituzione del 1948, le regioni sono portatrici di un loro proprio indirizzo politico¹, che si esprime tramite la potestà legislativa, ancorché in un numero ridotto di materie².

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, 100 ss., oggi in ID., *Opere, III, Ordinamento della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2000, 293 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, 168.

²T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni*, cit., 339 le definisce enti politici «cui è demandato di provvedere, entro la propria sfera di competenza e territoriale e secondo criteri da esse stesse fissati, alla disciplina giuridica degli interessi e dei bisogni delle loro collettività».

La seconda è che questi indirizzi non possono porsi in contrasto con quelli perseguiti dallo Stato centrale³. Questi due pilastri dello Stato regionale non sono affatto venuti meno con la revisione costituzionale del Titolo V: anche se l' "interesse nazionale" è scomparso dalla Testo costituzionale primario⁴, sono molteplici i dati – letterali ancor prima che giurisprudenziali – che lasciano intatta la seconda esigenza menzionata. Non solo l'art. 5 predica ancora l'unità ed indivisibilità della Repubblica⁵, ma l'art. 120 sancisce i poteri sostitutivi del Governo nei confronti delle regioni e degli enti locali allorché lo richiedano, fra le altre cose, l'unità giuridica e l'unità economica della Repubblica. Ancora, l'esistenza di materie di competenza concorrente nelle quali devono essere fissati principi generali, comuni a tutti i territori, conferma la necessità che le scelte regionali in quelle materie si sviluppino in armonia con quelle nazionali. La stessa *armonia* che l'art. 123 richiede agli Statuti regionali nel loro rapporto con la Costituzione.

La Conferenza Stato-regioni emerge da questo panorama⁶: è necessario coordinare enti fra loro autonomi, ma che sono e restano profondamente interdipendenti, non solo per ragioni storiche, geografiche, economiche, sociali, ma anche per ragioni giuridico-costituzionali.

Coordinarsi rispetto a cosa?

Questa domanda è più sottile e comporta vari altri interrogativi che toccano al cuore della nozione stessa di indirizzo politico⁷. In effetti bisogna discutere su quale sia l'aggettivo più opportuno per accompagnare la parola *indirizzo* nel caso della Conferenza Stato-regioni. Occorre cioè verificare se l'attività e i "prodotti" della Conferenza si riversino principalmente nel livello delle scelte superiori, cioè nell'indirizzo politico in senso normativo e sistematico, oppure se, in realtà, la Conferenza operi ad un livello più basso, più

³ Cfr. A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1974, il quale ascrive alla sent. n. 37 del 1966 l'indirizzo volto allo «svuotamento delle competenze regionali, subordinate alla predeterminazione dell'interesse nazionale da parte del legislatore centrale» (p. 153).

⁴ Il riferimento al «rispetto degli interessi nazionali» sopravvive ancora in quattro degli Statuti delle regioni ad autonomia speciale: cfr. lo Statuto del Trentino Alto-Adige (art. 4); Statuto della Sardegna (art. 3), Statuto della Valle d'Aosta (art. 2); Statuto del Friuli Venezia Giulia (art. 4, che peraltro menziona anche gli "interessi delle altre regioni"). Nello Statuto siciliano il riferimento all'interesse generale dello Stato è presente all'art. 31 concernente i poteri di polizia. Sul ruolo dell'interesse nazionale v. M. GALDI, *La categoria dell'interesse nel diritto pubblico*, Bari, Cacucci, 2022, 127 ss.

⁵ È nell'art. 5 che è stato letto il fondamento primo della necessità di un coordinamento fra autonomie: cfr. G. BERTI, *Art. 5, in Commentario della Costituzione. Principii fondamentali*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, 291: «l'autonomia è soprattutto una affermazione della società sopra gli apparati pubblici e di qui discende la necessità che questi apparati siano permeabili e siano tra loro in posizione reciproca tale da consentire la comunicazione perenne delle loro decisioni e dei risultati rispettivamente cercati e ottenuti. Solo attraverso una tale visione dei poteri pubblici si può del resto aspettarsi da essi quella coordinazione e quella collaborazione che nell'epoca attuale sembrano irrinunciabili».

⁶ È stata definita una «metafora del regionalismo incompiuto» da C. CARUSO, *Cooperare per unire. I Raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Gruppo di Pisa*, n. 1/2021, 283 ss.

⁷ La dottrina sulla nozione di indirizzo politico è immensa. Assai utile per inquadrare il concetto in prospettiva storica è il contributo di C. TRIPODINA, *L' "indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, 1 ss., che sintetizza ottimamente le teorie di Panunzio, Crisafulli, Mortati e Lavagna, mettendone in luce le origini storiche e il contesto ideologico in cui furono elaborate. In generale si v. almeno E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961; G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia giuridica*, XVIII, Roma, Treccani, 1989, 1 ss.; T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, 134 ss.

prossimo al piano dell'azione amministrativa. Il confine fra i due può essere labile, sebbene il criterio distintivo esista e sia riconnesso al *quantum* di libertà delle scelte e alla quantità e qualità dei vincoli che ad esse si appongono. Ciò è anche verificabile a posteriori, in base a dove si colloca l'atto dell'organo in questione nel procedimento decisionale: se è necessaria una catena attuativa di atti successivi, si può forse dire che l'atto è connotato da una natura di indirizzo generale e politico. Viceversa, se l'atto è di per sé utilizzabile dall'amministrazione che può tradurlo in un concreto provvedimento, esso si colloca in un livello diverso.

Come si dirà, gli atti della Conferenza non sono direttamente applicabili, ma necessitano di concretizzazioni da parte delle singole entità regionali rappresentate, oltretutto, talvolta, dello Stato. Il che, a dire il vero, sembra collocare l'organo in un livello pre-amministrativo e dunque di indirizzo politico, che diviene – come si dirà all'esito di questo percorso – un indirizzo non qualificabile propriamente come politico costituzionale, ma certo “di sistema”.

2. L'ancoraggio “storico” della Conferenza all'art. 95, comma primo, Cost.

La stretta connessione della Conferenza con la determinazione ed il coordinamento dell'indirizzo politico è provata anche dall'origine storica dell'organo, che venne infatti formalmente creato da un Decreto del Presidente del Consiglio del 12 ottobre 1983⁸.

In base al suo preambolo, il DPCM nasce dalla «ravvisata [...] opportunità di acquisire in apposita sede collegiale completa e formale conoscenza delle esigenze delle regioni e delle province autonome in relazione agli indirizzi governativi di politica generale incidenti nelle materie di competenza regionale».

Questa formulazione fu recepita qualche anno più tardi dalla legge n. 400 del 1988 e, difatti, la ritroviamo tale e quale nel suo art. 12, comma 1. Al comma 5 dello stesso articolo si stabilisce che la Conferenza debba essere consultata «sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio», nonché «sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali»⁹.

Ora, gli atti indicati testimoniano della stretta connessione fra la Conferenza e l'art. 95, comma primo, Cost.: non a caso è il Presidente del Consiglio, protagonista principale della disposizione costituzionale,

⁸ Sul punto v. F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, speciale n. 1/2019.

⁹ Alla disciplina generale della Conferenza, delle sue competenze e dei suoi atti si aggiungerà poi la legge 15 marzo 1997, n. 59 e il successivo D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

che decide di costituire la Conferenza sotto la sua egida e lo fa proprio per esercitare le funzioni e servire gli scopi posti dalla norma. In effetti, con lo sviluppo dell'ordinamento regionale negli anni '70 si avverte la necessità di un migliore coordinamento fra i livelli di governo, sicché la «direzione della politica generale del Governo», nonché il mantenimento «dell'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo» assumono una prospettiva nuova, non soltanto focalizzata sui rapporti endogovernativi, ma anche sui rapporti intergovernativi, fra il Governo nazionale e gli esecutivi regionali.

Si tratta di un'esigenza che non nega affatto il principio regionalista, anche perché il Governo nazionale è pur sempre «Governo *della Repubblica*» (e non dello Stato: art. 92) e, come tale, si fa custode e promotore di una visione d'insieme che deve orientare l'azione di tutti i livelli di amministrazione. Tale ruolo, d'altra parte, gli è conferito dalla Costituzione – sin dal testo originario – tramite il ricorso in via principale contro le leggi regionali¹⁰ e la riforma del Titolo V non ha, invero, mutato questa prospettiva. Anzi, l'ha forse ulteriormente rimarcata: *in primis*, specificando che la Repubblica si compone dei vari enti territoriali, ha esplicitato la responsabilità del Governo come rappresentante della Repubblica indivisibile, ancorché articolata territorialmente. Di conseguenza, discende naturalmente l'attribuzione dei poteri sostitutivi dell'art. 120, comma secondo, proprio in capo al Governo. In questa trama sottile, sempre nell'art. 120 compare per la prima volta la menzione del principio di leale collaborazione, elaborato dalla Corte costituzionale per «armonizzare fra loro competenze spettanti a diversi livelli di governo» (sent. n. 32/1991)¹¹.

Alla luce di queste risultanze, appare coerente la posizione della dottrina che vede la Conferenza come un organo “statale”¹², sebbene la Corte costituzionale nel 1994 abbia voluto configurarla come un organo repubblicano *tout court*¹³. La difficoltà di apprendere la natura della Conferenza, invero, non sta tanto nella

¹⁰ Su questo aspetto v. oggi C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica*, Bologna, Bononia University Press, 2020.

¹¹ Sullo strumento della Conferenza come «adeguato strumento di realizzazione del principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni» v. la sent. n. 37/1991, che di fatto consacrò la conferenza come istituto costituzionalmente adeguato, se non anche necessario. A commento v. S. STAIANO, *Sanità, indirizzo e coordinamento, poteri sostitutivi*, in *Le Regioni*, n. 1/1992, 159 ss. In generale sull'evoluzione e l'applicazione del principio di leale collaborazione al rapporto Stato-regioni v. R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Padova, CEDAM, 2018, 73 ss. Sull'andamento della giurisprudenza costituzionale a proposito del principio di leale collaborazione v. M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, 947 ss.; C. PADULA, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, 857 ss.

¹² R BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, vol. II, 1234, che sostiene la natura statale dell'organo sulla circostanza che esso è sempre presieduto dal Presidente del Consiglio o su sua delega dal Ministro per gli affari regionali e che esso interviene nell'ambito dell'esercizio di competenze che sono statali.

¹³ Sent. 116 del 1994: «la Conferenza disciplinata dall'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle regioni (e delle province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell'uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome), prevista dal predetto art. 12 al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre. [...] in quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni (e le province autonome)»

sua collocazione nella sfera dello Stato o in altra, dato che, come detto sopra, non esiste un'opposizione fra Governo dello Stato e Governo della Repubblica. Forse tale difficoltà sta invece nel collocare la Conferenza negli schemi della forma di governo e quindi nell'assetto che coglie l'indirizzo politico nel suo farsi attraverso competenze, relazioni e procedure fra organi costituzionali.

Ecco perché un piccolo *excursus* comparatistico può essere utile a meglio mettere a fuoco il tema.

3. Uno sguardo comparato: Camere delle regioni e Conferenze di raccordo

Per la dottrina italiana è naturale mettere in relazione l'esistenza della Conferenza Stato-regioni con l'assenza di un Senato delle autonomie, ponendole su un piano di alternatività¹⁴. Si tratta di un'associazione automatica, che tuttavia merita di essere meglio specificata.

In effetti, può essere utile distinguere il profilo *rappresentativo*, da quello *funzionale*.

Sotto il primo profilo, può esistere una sostanziale affinità fra Conferenza e “Camera delle regioni”, nella misura in cui ad essere rappresentate sono le entità territoriali locali. Già qui, in realtà, si aprono alcune strade diverse, perché *camera delle autonomie* vuol dire poco di per sé, dato che bisogna intendersi su quali “voci” regionali o locali trovano spazio¹⁵. Certo è che, se il modello di riferimento è ancora il *Bundesrat* tedesco¹⁶, dunque una camera di *rappresentanza degli esecutivi regionali*, la Conferenza non se ne distanzia molto dal punto di vista della composizione.

Ben diverso è il discorso sotto il profilo funzionale, cioè dei poteri spettanti e delle competenze. Il *Bundesrat* è, a pieno titolo, un ramo del Parlamento nazionale e, come tale, partecipa alla definizione di indirizzi legislativi, rispetto ai quali eventualmente la sua capacità determinante varia, in base alle materie distribuite fra lo Stato e gli enti territoriali. Viceversa, la Conferenza, rispetto alle sue attribuzioni essenziali, opera su un piano che è *pre-normativo*, programmatico: di indirizzo appunto. Le norme verranno

¹⁴ L. CASTELLI, *Il sistema delle conferenze. Terza Camera o sede di ratifica?*, Bologna, Il Mulino 2023.

¹⁵ Le Camere regionali possono rappresentare gli esecutivi regionali, i legislativi regionali, gli elettorati regionali, le autonomie locali in senso lato, oppure avere una designazione mista che copra in parte tutti questi soggetti. Sul punto si v. l'atlante comparatistico contenuto in J. LÜTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for constitutional studies on Bicameralism*, Milano, Giuffrè, 2006. Sui dibattiti italiani si v. N. OCCHIOCUPO, *La “Camera delle Regioni”*, Giuffrè, Milano, 1975; N. OCCHIOCUPO, *Le regioni in Parlamento. Attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1989, 1333 ss.; U. ALLEGRETTI, *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996. Più recentemente A. SCIORTINO, *Parlamento e sistema delle autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 20019; L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, CEDAM, Padova, 2010; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010. In senso contrario all'adozione della Camera regionale R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2006, 903 ss.; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006, nonché, dopo la proposta di riforma Renzi-Boschi, EAD, *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, 115 ss.

¹⁶ B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania Federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, Giuffrè, 1990.

successivamente stabilite da altri (i legislatori o i regolatori, regionali o nazionali), che saranno però vincolati alle scelte compiute in tale sede¹⁷.

A questo proposito è interessante osservare come in Stati federali di lunga tradizione esistano, accanto ai rami del parlamento rappresentativi degli enti substatali, organi di raccordo fra il Governo federale ed i Governi locali e come questo modello sia stato replicato anche altrove, a seguito di processi di *devolution*. Il primo esempio da citare sono proprio gli Stati Uniti, dove la prima *Conference of Governors* fu tenuta sotto la Presidenza Roosevelt nel 1907¹⁸ e a partire dall'anno successivo si istituzionalizzò nella *National Governors Association*, tutt'ora attiva come organizzazione di raccordo fra il Governo federale ed i Governi statali. Dal punto di vista formale, nella legislazione statunitense è previsto un *Council of Governors* in materia di difesa e sicurezza, creato dal *National Defense Authorization Act* del 2008¹⁹ e reso operativo dall'*Executive Order* 13528 dell'11 gennaio 2010²⁰.

A seguire possiamo evocare l'Australia, dove, dopo la pandemia del 2020, esiste un *National Cabinet* che ha sostituito il precedente *Council of Australian Governments* ed è formato dai primi ministri dei singoli Stati, insieme al primo ministro del Commonwealth²¹. In Canada esiste un omologo *Council of the Federation*, noto anche come *Canada's Premiers*²².

Bisogna altresì segnalare il caso dell'India, dove è la stessa Costituzione a prevedere la possibilità di costituire un *Inter-States Council* per favorire il coordinamento fra gli Stati²³. Il Consiglio venne effettivamente creato con ordine del Presidente il 28 maggio 1990.

¹⁷ Cfr. A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2/2009, 284 ss. Cfr. anche EAD., *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020 67: «gli attuali momenti di leale collaborazione – in mancanza di una “Camera delle Regioni” – consent[ono] alle parti di contrattare i contenuti o le modalità di esercizio dell'attività esecutiva, semmai vincolando all'esito di tali accordi l'azione legislativa regionale, mentre non è prevista alcuna garanzia di coinvolgimento delle autonomie territoriali nell'esercizio della funzione legislativa statale».

¹⁸ La prima *Conference of Governors* venne indetta dal Presidente Roosevelt nel 1908, dopo una richiesta formulata l'anno precedente dalla *Inland Waterways Commission*, che suggerì al Presidente di sentire i Governatori per discutere dell'uso delle risorse naturali: un tema che superava, evidentemente, i confini dei singoli Stati. Su questa vicenda v. L.G. DORSEY, *Theodore Roosevelt, Conservation, and the 1908 Governors' Conference*, College Station, Texas A&M University Press, 2016.

¹⁹ Sec. 1822: «The President shall establish a bipartisan Council of Governors to advise the Secretary of Defense, the Secretary of Homeland Security, and the White House Homeland Security Council on matters related to the National Guard and civil support missions».

²⁰ Il *Council* è un organo *bipartisan*, nel quale siedono dieci governatori a rappresentanza degli Stati e non possono essercene più di cinque appartenenti allo stesso partito.

²¹ Cfr. C. SAUNDERS, *A New Federalism? The Role and Future of the National Cabinet*, The University of Melbourne, Policy Brief n. 2, 1 luglio 2020.

²² L'organismo possiede un proprio sito internet: <https://www.pmprovincesterritoires.ca>.

²³ Art. 263: «Co-ordination between States. If at any time it appears to the President that the public interests would be served by the establishment of a Council charged with the duty of (a) inquiring into and advising upon disputes which may have arisen between States; (b) investigating and discussing subjects in which some or all of the States, or the Union and one or more of the States, have a common interest; or (c) making recommendations upon any such subject and, in particular, recommendations for the better co-ordination of policy and action with respect to that subject; it shall be

C'è poi la Germania, dove è ormai consolidata la *Ministerpräsidentenkonferenz* (conferenza dei ministri-presidenti, cui partecipa anche il Cancelliere federale), che è peraltro affiancata dalla *Fachministerkonferenzen der deutschen Länder*, alla quale partecipano i diversi ministri competenti in base alla materia. Si tratta di conferenze parallele²⁴, che prendono naturalmente origine da un principio di “federalismo cooperativo”²⁵, ma non hanno lo status di organi costituzionali e devono peraltro coordinarsi per evitare di sovrapporsi al *Bundesrat*. Proprio per questa ragione, in una riunione del 17 dicembre del 1992, la Conferenza si diede come regola di non trattare questioni oggetto contemporaneamente di deliberazioni del *Bundesrat*²⁶.

Anche nel Regno Unito, a seguito del processo di *devolution* e in assenza di una camera territoriale, è stato creato un *Joint Ministerial Committee* nel 1999, sostituito nel 2022 dal *Prime Minister and Devolved Heads of Government Council*, cui si associano vari gruppi interministeriali a competenza tematica²⁷.

Dunque, l'esistenza di una Camera rappresentativa delle entità sub-statali non elide l'esigenza di coordinamento di queste con lo Stato e fra loro. E si tratta di un coordinamento a tutto campo, partendo dalle scelte politiche di fondo, per poi passare alla legislazione e all'amministrazione. In effetti, la citazione iniziale degli Stati Uniti poteva indurre a pensare che in quell'esperienza si coordinano gli Esecutivi perché costituzionalmente indipendenti dai Legislativi. Ma l'esistenza di simili *forum* intergovernativi in regimi di carattere parlamentaristico dimostra che la necessità prescinde dalle effettive competenze dei Governi locali, posto che, comunque, formalmente o informalmente, qualunque Esecutivo ha capacità di influenzare la legislazione nel suo territorio.

Resta il fatto che, a parte il caso indiano e il *Council of Governors* statunitense in materia di sicurezza, gli altri esempi nascono come sedi spontanee di confronto e coordinamento.

Spontaneamente nacque anche la Conferenza italiana²⁸, prima di venire formalizzata. Ma non ci si può sorprendere più di tanto: in effetti, ci si muove esattamente sul labile confine fra politica e diritto, fra diplomazia e regole. La scelta di normare la Conferenza risponde ad esigenze culturali italiane,

lawful for the President by order to establish such a Council, and to define the nature of the duties to be performed by it and its organisation and procedure».

²⁴ È stato notato nella dottrina tedesca che lo sviluppo delle conferenze parallele ha avuto un duplice effetto: da un lato, ha effettivamente scolorito il ruolo del *Bundesrat* come sede principale di raccordo e decisione. Dall'altro, però, gli ha dato una nuova centralità come camera di risonanza delle decisioni politiche prese in sedi laterali, che restano fondamentali per tutta la nazione: cfr. R. HERZOG, *Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates*, in J. INSEE, P. KIRCHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. II, Heidelberg, Müller, 1998, 514

²⁵ W. RUDOLF, *Kooperation im Bundesstaat*, in J. INSEE, P. KIRCHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. IV, Heidelberg, Müller, 1999, 1106 ss; R. HERZOG, *Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstat*, in J. INSEE, P. KIRCHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. II, cit, 473

²⁶ H. RISSE, M. WISSER, *Die Gesetzesberatung i Bundesrat und seinen Ausschüssen*, in W. KLUTH, G. KRINGS (a cura di), *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, Heidelberg, Müller, 2014, 428.

²⁷ D. TORRANCE, *Intergovernmental relations in the United Kingdom*, House of Commons Library Research Brief, 17 novembre 2023.

²⁸ F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., 9.



strettamente ancorate al principio di legalità dell'azione dei pubblici poteri e, forse, anche ad un'attenzione alla prevenzione del contenzioso, in questo caso costituzionale.

Il punto rilevante è che – quand'anche si arrivasse mai ad una camera delle autonomie in Italia – le ragioni che hanno indotto a creare la Conferenza e che conducono altri ordinamenti a sperimentare forme di raccordo informali non verranno comunque meno. Dunque, la Conferenza continuerà ad esistere, magari non come la conosciamo oggi e con un insieme di competenze diverse o limitate. E questo perché sarà sempre necessaria una sede informale di raccordo, al di fuori della polarizzazione e dello scontro politico che inevitabilmente intaccano una Camera parlamentare nazionale, ancorché di rappresentanza regionale. Ne abbiamo già una prova all'interno dell'ordinamento italiano, poiché, di fianco alla Conferenza Stato-Regioni, nel 2022 è stata formalmente creata anche la “Conferenza delle regioni e delle province autonome”, che riprende le prime forme di incontri informali dei Presidenti di questi enti²⁹, le quali a loro volta avevano anticipato la nascita della stessa Conferenza con lo Stato, come sopra ricordato. La “nuova” Conferenza rappresenta un “organo comune” che fonda la sua costituzione sulla base dell'art. 117, ottavo comma, ed ha come scopo il coordinamento delle regioni “a monte”, prima che esse si interfaccino direttamente con i poteri statali. Strategicamente, ciò può avere l'effetto di erodere la capacità decisionale dello Stato, che potrebbe fondarsi sulla nota formula del *divide et impera*. Tuttavia, quale sia il ruolo “di sistema” di questa Conferenza esclusivamente regionale rispetto alla Conferenza statale, è difficile a dirsi, soprattutto se teniamo presenti gli ordinamenti stranieri.

L'idea che esista un mondo regionale che debba corporativamente interfacciarsi con lo Stato, come se si trattasse di un sindacato delle regioni, si è particolarmente rinforzata in Italia durante la pandemia, quando le regioni hanno dovuto soprassedere rispetto alle esigenze unitarie che hanno dato adito ad un corposo riaccentramento di potere verso Roma. Si tratta, però, di un'idea che non è consustanziale allo Stato regionale: se è vero che conflitti fra i diversi livelli di governo fanno parte integrante della dinamica federoregionale³⁰, è inutile raddoppiare le sedi di dialogo e raccordo, raccordo che per forza di cose coinvolge sempre lo Stato centrale. Ciò anche perché non è affatto detto che esista un omogeneo “interesse regionale”, da definire *ex ante*, per poi contrapporlo o bilanciarlo con quello statale. O meglio sarà solo un interesse formale a mantenere quote di potere: il problema è che quando si rompe il velo di Maya e si va a verificare quali sono le politiche statali che poi serviranno le funzioni regionali (si pensi, banalmente, alla sanità) gli interessi delle diverse regioni divergono, sia per ragioni di diversità territoriale, che per

²⁹ Si veda la “Intesa per per istituzionalizzare la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome”, approvata il 6 dicembre 2022, che richiama nelle premesse proprio i primi incontri del 1981, antesignani anche della Conferenza Stato-Regioni.

³⁰ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2019, 5 ss.



ragioni eminentemente politiche, connesse al “colore” di ciascun governo regionale³¹. Dunque, se mai si giungesse ad una Camera delle regioni anche in Italia, le due Conferenze – nate per gemmazione dalla medesima esperienza informale³² – dovranno tornare ad essere unite in un unico organismo che avrà, ancora, come tratto principale l’informalità.

E su questo carattere informale ci sarà modo di tornare, dopo aver speso alcune considerazioni sulla natura degli atti della Conferenza.

4. La natura degli atti della Conferenza

Gli atti decisori della Conferenza delle Regioni sono le intese e gli accordi, previsti dal D. Lgs. n. 281/1997, agli articoli 3 e 4. Tali atti non sono espressamente definiti dalla legge che, tutto sommato, reca una disciplina piuttosto generica, preoccupandosi piuttosto di stabilire i termini entro i quali devono essere sanciti, prima che il Governo abbia libertà di agire prescindendo dalle regioni. Per il resto la procedura è assai scarna, tant’è che si stabilisce genericamente che intese e accordi «si perfezionano con l’espressione dell’assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano»³³, null’altro specificando rispetto alle modalità di espressione, al procedimento deliberativo ecc.

Questo elemento corrobora ulteriormente quanto detto sopra: la peculiare natura della Conferenza la caratterizza come sede altamente informale, che è difficile regolare negli aspetti specifici del suo funzionamento, diversamente da quello che avviene per un’assemblea parlamentare.

Gli atti adottati risentono della natura dell’organo adottante, tant’è che è difficile comprendere se trattasi di atti normativi, di atti amministrativi a carattere generale, di atti politici: anche perché, forse, possono rientrare di volta in volta in ciascuna di queste tipologie.

Ad ulteriore riprova è opportuno citare l’art. 8, comma 6 della legge n. 131 del 2003³⁴. In base a questa disposizione, il Governo può promuovere intese «dirette a favorire l’armonizzazione delle rispettive

³¹ In questo senso, ancorché con specifico riferimento alla pandemica, v. E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, 509-510, che ricorda come, nell’adozione dei DPCM pandemici, dovesse esserne “sentito” il solo Presidente.

³² Sembra quasi che le regioni vogliano riappropriarsi di una sede loro “scippata” dal Governo nazionale con l’istituzionalizzazione mediante DPCM: basti qui ribadire gli argomenti evidenziati al par. 2 sulla circostanza che il Governo è della Repubblica.

³³ La formulazione per le due tipologie è identica, cambiando solo il soggetto: l’art. 3, comma 2 si riferisce alle intese; l’art. 4, comma 2 agli accordi.

³⁴ La legge “La Loggia”, come è noto, reca «Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3». L’articolo in questione è stato oggetto di particolare attenzione con riguardo ai poteri sostitutivi dello Stato: cfr. v. V. CERULLI IRELLI, *Art. 8*, in F. BASSANINI (a cura di), *Legge “La Loggia”- Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, 172 ss.; C. MAINARDIS, *Commento all’art. 8*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, 157 ss.; A. PAPA, *Commento all’art. 8*, in T. MIELE (a cura di), *Il nuovo ordinamento della Repubblica*,

legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni». Le intese adottate sulla base di questa norma sono ancora più sfumate nei loro contorni rispetto a quelle che può prevedere una legge nel momento in cui è necessario adottare un decreto ministeriale a seguito di intesa. E ciò perché le «rispettive legislazioni» evocate sono tanto quella dello Stato quanto quelle regionali. Dunque, il Governo (della Repubblica) promuove un'intesa che è diretta a vincolare la *Repubblica* nel suo complesso: Stato e autonomie.

Se è consentito un paragone, “intese programmatiche” di questo tipo assolvono ad una funzione non distante da quella delle direttive nell'ordinamento europeo, di cui, non a caso, si riutilizza il verbo caratterizzante: *armonizzare*. La scelta ben si comprende ponendosi nell'ottica della revisione del Titolo V e della sua attuazione: la spinta propulsiva mirava ad un avanzamento dello Stato regionale in un senso maggiormente federale, in cui la ripartizione delle competenze avrebbe dovuto essere “presa sul serio” con un particolare *favor* per il decentramento. Come sappiamo, non è andata così, sia a causa di fattori endogeni (la giurisprudenza della Corte, probabilmente necessitata da una certa sottovalutazione del reale accentramento amministrativo che caratterizza lo Stato italiano), sia a causa di fattori esogeni (la crisi economico-finanziaria con i conseguenti vincoli di origine europea).

Questo però dimostra come il livello di azione della Conferenza si inserisca esattamente nella definizione di un indirizzo politico, che è indirizzo dell'intera comunità nazionale, e che precede il momento della normazione³⁵.

Malgrado l'arresto del *federalizing process* nostrano, bisogna sottolineare che la disposizione in questione è lungi dall'essere silente o lettera morta. Possiamo portare al proposito due esempi assai significativi.

Milano, Giuffrè, 2003, 521 ss.; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003. Prime note*, in *Le Regioni*, 2004, 883 ss

³⁵ Precede anche il momento della normazione statale, come è ormai sancito dalla giurisprudenza costituzionale in relazione all'emanazione di decreti legislativi che impingano nelle materie di competenza concorrente. Si cfr. la nota sent. n. 251 del 2016 nella quale si dichiara l'illegittimità costituzionale di plurime norme di delega poiché «nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali non risolubili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, prescrive, per l'adozione dei decreti legislativi delegati attuativi, una forma di raccordo con le Regioni – il parere in Conferenza unificata – da ritenersi lesiva del principio di leale collaborazione perché non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali, necessario a contemperare la compressione delle loro competenze. Solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura che consente *lo svolgimento di genuine trattative*, garantisce un reale coinvolgimento». L'enfasi aggiunta sottolinea la natura “diplomatica” della Conferenza, che, in base a quanto andiamo argomentando, si colloca in una sfera di indirizzo politico puro: al proposito G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in www.questionegiustizia.it, gennaio 2017, critica la sentenza nella quale «il decreto legislativo viene degradato al rango di un qualsiasi atto amministrativo, svilendo la sua natura di atto avente forza di legge». A commento della sentenza e, soprattutto, dei suoi effetti si v. altresì almeno S. AGOSTA, *L'intesa Stato-Regioni e l'effetto di marea della sent. n. 251/2016 (a margine della recente giurisprudenza sul riordino delle Camere di commercio)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2020, 311 ss.; S. BARBARESCHI, *La Riforma Madia “a pezzi”: tra proceduralizzazione e interventi degli organi costituzionali. Il punto della questione*, in *Federalismi*, n. 20/2017, 1 ss.; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 3/2017, 1 ss.

Il primo: è in forza di un'intesa programmatica di questo tipo che viene adottato il *Piano Nazionale di Prevenzione vaccinale*, già esistente prima del c.d. “decreto Lorenzin” (Decreto-legge 07 giugno 2017, n. 73)³⁶.

Sempre con un'intesa “promossa dal Governo” la Conferenza è tenuta ad esprimersi in un altro ambito assai rilevante: le politiche di coesione territoriale, tramite le quali sono veicolati gli ingenti finanziamenti di derivazione europea. E questa intesa – similmente al caso dei vaccini sopra evidenziato – rappresenta l'atto posto a fondamento di tutta la successiva catena di attuazione a livello regionale, ma anche statale (si pensi alle delibere del Comitato interministeriale) degli interventi così programmati³⁷.

Si tratta, all'evidenza, di due ambiti molto diversi, che tuttavia evidenziano come la Conferenza Stato-regioni sia una sede dove vengono effettuate scelte rilevanti per l'intera collettività, l'intero “sistema Paese”.

Non è irrilevante notare come la pubblicazione di queste intese – invero non di tutte – avviene sulla base dell'art. 18 del Testo Unico n. 1092 del 1985 (T. U. sulla pubblicazione e raccolta degli atti della Repubblica), che prevede la forma notiziale sulla Gazzetta Ufficiale di atti che «interessino la generalità dei cittadini e la cui pubblicità risponda ad esigenze di carattere informativo diffuso». Tale elemento avvicinerebbe questa tipologia di intese – ad esempio quelle in materia vaccinale – ad atti normativi³⁸, ma esse si collocano in un livello ulteriormente superiore, poiché necessitano di reali atti normativi (adottati dalle Regioni o dallo Stato) per dare corpo agli indirizzi concordati dalle rappresentanze territoriali con il Governo nazionale.

La difficoltà di inquadrare la natura e l'efficacia delle intese è dimostrata anche dalla giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato, che ha ribadito che «all'intesa non può riconoscersi *ex se* alcuna efficacia cogente»³⁹, affermando al contempo che alla luce dei suoi contenuti potessero desumersi principi di ordine generale rispetto ai quali verificare l'attività amministrativa⁴⁰. Queste oscillazioni avevano

³⁶ In materia sanitaria, nel D. Lgs. 281/1997 alla Conferenza è affidato il potere di sancire «gli indirizzi per l'uniforme applicazione dei percorsi diagnostici e terapeutici in ambito locale e le misure da adottare in caso di mancato rispetto dei protocolli relativi, ivi comprese le sanzioni a carico del sanitario che si discosti dal percorso diagnostico senza giustificato motivo» (art. 2, comma 8). L'intesa relativa al piano vaccinale è però adottata sul fondamento della Legge La Loggia: cfr. da ultimo l'intesa del 2 agosto 2023, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale, Serie generale*, n. 194 del 21/08/2023).

³⁷ L'atto di riferimento è l'Intesa sancita in sede di Conferenza unificata il 16 dicembre 2021 sulla proposta di Accordo di partenariato. Sulla catena partenariale e sugli atti necessari a concretizzare gli interventi connessi alle politiche di coesione sia consentito rinviare a A. LAURO, *Le politiche di coesione fra livello europeo e piano costituzionale: appunti su una logica asimmetrica apparente*, in *Queste Istituzioni*, n. 2/2023, 8 ss.

³⁸ Sul punto cfr. la sent. n. 25 del 2023 proprio in tema di vaccinazioni e di riserva relativa di legge, che ha valorizzato.

³⁹ CdS, sez. V, 26 agosto 2020 n. 5233; sez. V, 5 giugno 2018, n. 3382. In questi casi si trattava di un'intesa, adottata il 7 settembre 2017, per il contrasto alla ludopatia.

⁴⁰ V. ancora CdS, sez. V, 26 agosto 2020 n. 5233; sez. V, 5 giugno 2018, n. 3382.

condotto il TAR del Lazio a riconoscere all'intesa efficacia immediata, in forza del principio di leale collaborazione fra i livelli di governo⁴¹.

5. Lo scarso regime conoscitivo dei lavori della Conferenza

Pare incontestabile che la Conferenza costituisca uno snodo fondamentale per alcune scelte di assoluto rilievo che coinvolgono l'intera comunità nazionale.

A questa importanza dell'organo, però, non si accompagna un'equivalente trasparenza e conoscibilità dei suoi lavori. È infatti possibile conoscerne l'ordine del giorno e gli atti approvati, ormai tutti disponibili in rete, ma non si conoscono le discussioni e le singole posizioni emerse dal confronto interno. Non è nemmeno dato conto se la decisione è stata assunta all'unanimità o a maggioranza. Trattandosi di organo "governativo" – nei vari significati emersi⁴² – non stupisce che si adotti un regime di pubblicità degli atti assai ridotto, come avviene per altri sedi del potere esecutivo (il Consiglio dei ministri *in primis*).

Tutto ciò, invero, lascia ovviamente la definizione di questo indirizzo nelle mani dei Governi (nazionale e regionali) senza possibilità di interlocuzione con questi da parte delle rappresentanze politiche nazionali e territoriali. Pare peraltro opportuno sottolineare che questa disgiunzione fra Governi regionali e Assemblee sia favorita, nel nostro Paese, dalla «presunzione di consonanza»⁴³ che caratterizza la forma di governo regionale e condiziona i sistemi elettorali dei Consigli, subordinandoli al premio di maggioranza in favore del Presidente eletto e delle liste a suo supporto.

Potrebbe sembrare a prima vista paradossale: come è possibile che, dato il rapporto così stretto, si possa parlare di una disgiunzione? In realtà, tale autonomizzazione dell'esecutivo regionale rispetto al Consiglio si verifica proprio perché la responsabilità politica del primo rispetto al secondo è assai affievolita dal meccanismo del *simul-simul*, che elide il potere di controllo assembleare nei confronti del Presidente e della Giunta⁴⁴, così rilegandolo ad un ruolo soggiogato.

Da un punto di vista dell'evoluzione ordinamentale si pone dunque la necessità di interrogarsi su come integrare nei processi decisionali anche organi diversi dagli Esecutivi o, se ciò non fosse possibile, come rendere almeno conoscibili – anche in base ad un principio di responsabilità politica – le posizioni assunte dai singoli Governi regionali sulle questioni dibattute.

⁴¹ TAR Roma, 5 febbraio 2019, n. 1460: «Pur non rivestendo, quindi, l'Intesa, valore cogente – per non essere stata ancora recepita – la stessa assume la valenza di norma di indirizzo per l'azione degli Enti locali, costituendo al contempo parametro per valutare la legittimità dei provvedimenti dagli stessi adottati in materia».

⁴² "Governativo" in quanto formato dai Governi, ma anche perché organo strettamente collegato al Governo nazionale.

⁴³ Su cui v. S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 2010.

⁴⁴ Viene meno, o comunque è assai affievolito, il potere di controllo: cfr. N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee regionali*, Milano, Giuffrè, 2010.

6. Conclusioni

Le riflessioni condotte dimostrano che la Conferenza ben merita uno spazio nella rassegna delle “sedi” dell’indirizzo politico e politico costituzionale che conduciamo in questo consesso.

Anzi, a voler ben vedere, sono pochi i casi in cui un organo è in grado di influenzare la direzione della comunità nazionale e delle sue politiche, senza passare per l’adozione di atti normativi, intesi dunque come atti in grado di modificare immediatamente e permanentemente l’ordinamento (incluse, quindi, le sentenze della Corte costituzionale).

A rigore, forse solo il Presidente della Repubblica ha una capacità di influenza e di direzione che non si esplica attraverso l’adozione di siffatti atti. Nel suo caso gli atti normativi cui partecipa (tramite la promulgazione delle leggi o l’emanazione degli altri atti aventi forza di legge e dei regolamenti) non sono frutto della sua volontà e vi è solo una capacità di influenza indiretta su di essi tramite la persuasione morale o il ricorso all’uso di poteri formali che, comunque, non incidono istantaneamente sui contenuti (si pensi al rinvio o al rifiuto dell’emanazione), né creano vincoli per gli altri decisori.

La Conferenza, invece, ha la specificità di poter vincolare i decisori successivi e di costituire – in forza di un’interpretazione giurisprudenziale, va comunque ricordato⁴⁵ – una barriera insuperabile rispetto ai passaggi conseguenti alla sua presa di posizione.

Si è dunque arrivati ad un confronto con l’organo per il quale la definizione di indirizzo politico costituzionale è stata pensata⁴⁶. Il punto che mette conto evidenziare è che la Conferenza non agisce per l’attuazione di fini costituzionali, come dovrebbe fare il Capo dello Stato secondo la definizione di indirizzo politico costituzionale data da Barile⁴⁷. La Conferenza è di per sé concretizzazione di un modulo procedimentale costituzionalmente imposto – la leale collaborazione – ma, a parte questo, essa elabora indirizzi che sono materiali, altamente contingenti e comunque dominati da un elemento di politicità, perché in essa confluiscono posizioni di Esecutivi, a loro volta sorretti da maggioranze.

A rigore, potrebbe meglio attagliarsi l’immagine dell’indirizzo di sistema, utilizzata da Manzella per descrivere il ruolo – non a caso – di un forum intergovernativo quale il Consiglio europeo⁴⁸. In effetti, la Conferenza dovrebbe fungere come luogo di sintesi per dare un orientamento globale al “sistema”, cioè un indirizzo valido per ciascuna parte del sistema, ovvero ciascuna regione.

⁴⁵ È giusto il caso di ribadire che, senza la giurisprudenza costituzionale che l’ha consacrata, rinforzata e difesa, la Conferenza sarebbe rimasta ad uno *status* assai inferiore, non meno ambiguo, ma sicuramente meno decisivo nel quadro dei processi decisionali che riguardano la Repubblica tutta intera.

⁴⁶ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, 295 ss. Nel presente fascicolo v. in particolare il contributo di S. BARBARESCHI, *Presidente della Repubblica e indirizzo politico: la rivincita di Barile*.

⁴⁷ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 308.

⁴⁸ A. MANZELLA, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018, 461-466.

Tutto ciò mostra che la Conferenza è davvero un’istituzione *sui generis*, di difficile collocazione in tassonomie tradizionali.

Sul piano comparatistico, possiamo concludere che la Conferenza *non è* il preludio al superamento dell’attuale bicameralismo, in attesa che faccia la sua apparizione una Camera delle regioni annunciata dalla legge costituzionale n. 3/2001⁴⁹. Esisteranno e resisteranno comunque esigenze di raccordo più o meno informale, serviranno pur sempre spazi di negoziazione politica ristretta, ma *condivisa* (e questo aggettivo pare assai rilevante al tempo del regionalismo differenziato⁵⁰), cui non può realmente supplire una Camera parlamentare, quand’anche di rappresentanza territoriale.

L’importanza di questa sede, però, ne mostra anche i limiti: dal punto di vista democratico è scarsamente accettabile che un rilevante centro di potere resti sostanzialmente nell’ombra e non si sappia esattamente come nascano determinate decisioni. E, si badi, non vi è contraddizione con il punto precedente: il fatto che possa esistere una sede “snella” nelle procedure non significa che debba essere occulto quanto viene ivi deciso o esternato dai singoli componenti.

Mettendo assieme queste considerazioni, sembra di poter condividere la posizione della dottrina che rigetta – alla luce anche di una non banale complessità tecnica – la creazione della camera delle autonomie territoriali, propugnando piuttosto (al di là delle singole scelte tecniche possibili) una revisione ed una più completa istituzionalizzazione della Conferenza⁵¹.

Certo, nel nostro Paese le idee riformistiche non mancano. Tuttavia, al di là degli auspici, ciò comunque sembra di là da venire, dal momento che la Conferenza Stato-regioni riflette un regionalismo incompiuto⁵² – o, forse, reso specialmente tale dalla revisione del Titolo V – che difficilmente troverà una reale ricomposizione nella temperie politico-culturale del tempo presente, malgrado le sirene di un rilancio dell’autonomia regionale tramite le possibilità offerte dall’art. 116, terzo comma.

⁴⁹ Come è noto, all’art.11 la legge costituzionale preconizzava una riforma del Titolo I della Seconda Parte della Costituzione, immaginando una riforma del bicameralismo paritario.

⁵⁰ Da questo punto di vista, dobbiamo osservare che nella legge procedurale di attuazione del regionalismo differenziato (cd. “Legge Calderoli”), promulgata dal Presidente della Repubblica il 26 giugno 2024, la Conferenza ha un ruolo ridotto e limitato all’emissione di un *parere* sullo schema di intesa (art. 2, comma 4). Il che, in realtà, andrebbe meditato attentamente, poiché esistono sempre “interessi degli altri” che non entrano nella negoziazione individuale fra Stato e regione richiedente nuove ed ulteriori forme e condizioni di autonomia. Pare assai istruttiva, da questo punto di vista, la formula adottata nello Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia, ovvero che la regione ha potestà legislativa «nel rispetto degli interessi delle altre regioni» (art. 4).

⁵¹ V. ancora R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., p. 932 ss.

⁵² C. CARUSO, *Cooperare per unire*, cit. Sulle prospettive del diritto regionale in Italia si v. le osservazioni contenute nei due capitoli conclusivi di S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 151 ss.