**Insediamento della Commissione di studio ed analisi sul sistema delle Conferenze**

**Intervento del Ministro per gli affari regionali e le autonomie**

**Sen. Roberto Calderoli**

***Roma, 31 maggio 2023***

1. Rivolgo un cordiale saluto ai membri della *Commissione con compiti di studio e analisi dei temi legati all’organizzazione e al funzionamento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, della Conferenza Stato, città e autonomie locali e della Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui al capo V del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.* Già il nome della Commissione **rivela la complessità e la vastità del tema** oggetto di studio e analisi.
2. Quest’anno ricorre il **quarantesimo anniversario dell’istituzione, in via amministrativa, della Conferenza Stato-Regioni, con il D.P.C.M. 12 ottobre 1983**. Quel D.P.C.M. raccoglieva gli esiti dei lavori di una commissione ministeriale presieduta da Franco Bassanini[[1]](#footnote-1) e, ancora prima, di una indagine condotta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali che, già nel 1980 (VIII legislatura), invitava il Governo a considerare la necessità dell’istituzione di «una Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali da istituire presso la Presidenza del Consiglio», ponendosi già il problema del raccordo trilaterale fra Parlamento, Governo e Regioni e della titolarità dell’indirizzo politico fra Governo e Parlamento. Con uno sguardo ancora più prospettico, vale la pena ricordare che già prima dell’istituzione delle Regioni, nel 1967, la legge n. 48/1967 (sulle attribuzioni del Ministero del bilancio) prevedeva che, per l’esame dei problemi in materia di programmazione economica regionale, fosse necessario acquisire il parere di una Commissione consultiva interregionale. Si tratta, quindi, di un tema che percorre in profondità e da tempo lo sviluppo del regionalismo italiano**.**
3. **Lo sviluppo della normativa sul raccordo fra Stato, Regioni ed autonomie locali è stato impetuoso per tutti gli anni ’80 e ’90**. La legge n. 400/1988 – il cui iter risaliva addirittura al 1982 col Governo Spadolini – disponeva l'istituzione della Conferenza Stato - Regioni, con obbligo di convocazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, almeno ogni sei mesi (art. 12). A seguito della delega attribuita al Governo dalla stessa legge n. 400/1988, con il d.lgs. n. 418/1989 si dava una prima sistemazione del tema, trasferendo alla Conferenza tutte le attribuzioni relative al raccordo fra Stato e Regioni, prima frazionate fra più organi bilaterali. Successivamente, negli anni ’90, si è istituita la Conferenza Stato-città (D.P.C.M. 2 luglio 1996) e, infine, **l’assetto del “sistema” è stato globalmente disciplinato dal d.lgs. 281/1997, ancora in vigore.** Di rilievo è l’istituzione della Conferenza unificata per l’esame delle materie e l’esercizio dei compiti di interesse comune di regioni ed enti locali. Parallelamente, si è consolidato l’associazionismo fra le Regioni (la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome risale al 1981, mentre l’associazionismo comunale risale al 1901 e quello provinciale al 1908).
4. **La riforma del Titolo V della Costituzione non è tuttavia intervenuta sul tema.** Ciò è considerato, pressoché unanimemente, uno dei suoi principali punti deboli. A fronte di una accresciuta autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria delle Regioni, nonché delle funzioni attribuite agli enti locali, non si è ritenuto di dover dedicare disposizioni costituzionali al tema dei “raccordi” fra centro e periferia. Si riteneva che il raccordo dovesse avvenire principalmente in sede parlamentare, sebbene nessuno dubitasse che le Conferenze sarebbero comunque rimaste. Peraltro ciò non è avvenuto e tutti i successivi tentativi di riforma della Parte II della Costituzione sono falliti. Tutti, però, dedicavano uno spazio – più o meno ampio – alla disciplina costituzionale delle Conferenze.
5. **Oggi l’assetto del sistema delle Conferenze è dunque delineato da fonti legislative precedenti alla riforma del Titolo V Cost., con alcuni evidenti disallineamenti ed anacronismi.** Le Conferenze hanno sviluppato proprie prassi organizzative e funzionali. Soprattutto, le attribuzioni delle Conferenze e le modalità con le quali esse si inseriscono all’interno dei processi decisionali, sia legislativi sia amministrativi, sono stati definiti, in aspetti importanti, dalla **Corte costituzionale**. È la giurisprudenza della Corte costituzionale che definisce le Conferenze come il luogo costituzionale in cui «si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate» (C.cost. n. 31/2006) alla luce del principio costituzionale di **leale collaborazione**. La lettura del testo costituzionale, integrato dalla conoscenza approfondita delle decisioni della Corte, e le fonti legislative definiscono il “volto” di tutti gli istituti di raccordo, le tempistiche, le forme per superare gli eventuali stalli, ecc. È una *disciplina delle Conferenze* contenuta in fonti molto diverse e frammentate, difficili da conoscere ed applicare. Si pensi – mi limiterò a questo solo esempio – alla giurisprudenza costituzionale che ha esteso l’applicazione del principio di leale collaborazione anche all’interno del procedimento legislativo e, in particolare, alla delegazione legislativa (C.cost. 251/2016). L**a Conferenza, come istituzione, deve confrontarsi con i nuovi assetti del sistema delle fonti e della forma di governo:** occorre valutare se istituti come il parere, l’accordo o l’intesa (oggi disciplinati dal d.lgs. n. 281/1997) abbiano bisogno di una nuova messa a fuoco, più aderente alle trasformazioni del regionalismo italiano.
6. Più di recente, con la legge delega n. 42/2009 in tema di federalismo fiscale, si è aggiunta pure la **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica** (disciplinata dal d.lgs. n. 68/2011), nuova sede specializzata di raccordo inter-istituzionale, per la definizione dei contenuti delle norme di coordinamento della finanza pubblica e per il monitoraggio degli andamenti della finanza territoriale. Al di là degli esiti che la Conferenza permanente ha raggiunto – non completamente soddisfacenti, anche a causa del perdurante ritardo nell’attuazione della legge n. 42/2009 – la sua istituzione esprime l’esigenza di avere **sedi di leale collaborazione sempre più specializzate,** per composizione ed oggetto di esame, nei singoli ambiti ordinamentali. Nel medesimo senso si muove anche la c.d. *sessione europea* della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (art. 22, legge n. 234/2012).
7. E’ evidente **la rilevanza costituzionale del tema affidato a questa Commissione di studio e analisi**: siamo in uno degli snodi fondamentali della forma di Stato regionale e in uno degli ambiti più interessanti e mutevoli della *Costituzione materiale*. A questo proposito, vorrei sottolineare come la **composizione mista della Commissione** – in parte membri provenienti dall’amministrazione, in parte membri provenienti dall’accademia, in parte membri indicati dalle autonomie territoriali – sia stata voluta al fine di consentire una adeguata e profonda conoscenza teorica e pratica del sistema delle Conferenze, con i relativi punti di forza e di debolezza. Molti degli studiosi e delle studiose presenti a questo tavolo hanno dato importanti contributi scientifici alla indagine della prassi e della sua *razionalizzazione*, traendo dalle decisioni della Corte un quadro complessivo di *principi e regole* da applicare poi al caso concreto. Il lavoro di questa Commissione è, quindi, prima di “riconoscimento” di come oggi le Conferenze operano e, successivamente, di sviluppo di “proposte” perché le Conferenze possano operare meglio.
8. Non si può negare che **l’informalità** sia una risorsa a disposizione delle Conferenze: l’assenza di un regolamento del “collegio” Conferenza, che ne disciplini – pur con tutte le sue peculiarità - gli aspetti di organizzazione e funzionamento, è un dato *ambivalente*. Da una parte, consente di procedere senza particolari formalità e rapidamente, affidandosi al lavoro istruttorio degli uffici, che è enorme e di grandissimo livello, svolto fra le amministrazioni centrali, tra di loro, e fra le amministrazioni centrali e quelle territoriali; dall’altra, però, vi è il rischio che situazioni contingenti blocchino i lavori, in caso di una conflittualità fra Stato ed enti territoriali: abbiamo, forse, bisogno di qualche regola che riesca a superare eventuali “stalli” o “crisi”.
9. Abbiamo un **dovere di trasparenza** nei confronti delle istituzioni (a partire dal Parlamento) e dei cittadini. Personalmente, tento sempre di affidarmi alla massima di Hamilton per cui «*non è prudente demandare i poteri che dovrebbero spettare all'Unione ad organi che non possono essere continuamente e precisamente controllati[[2]](#footnote-2)*». Dato che le Conferenze esercitano poteri “a livello centrale” interferenti con l’autonomia regionale e locale in forme non certo secondarie, ritengo che sia opportuno verificare ogni soluzione che possa rappresentare un passo avanti significativo per il miglioramento del profilo della responsabilità, della possibilità di conoscere il nostro modo di deliberare e, quindi, di controllare e valutare il nostro operato.

1. **Tutte le soluzioni rimangono aperte e rimesse alla libera discussione della Commissione.** Anche l’*opzione zero –* mantenere l’assetto come si è consolidato sino ad oggi – è uno scenario da prendere in considerazione. Ugualmente, potrebbe risultare opportuno ricorrere solo ad una disciplina delle Conferenze sul piano amministrativo (ad es., con un regolamento interno), o ancora apportare modifiche legislative. Oppure, potrebbe rivelarsi preferibile una soluzione che combini insieme queste prospettive. La Commissione ha un ampio spazio di approfondimento. Vorrei però che i lavori di questa commissione, così come le altre del passato, lasciassero una traccia significativa, così da rendere evidente il grado di maturazione della discussione scientifica ed istituzionale e da orientare le scelte del futuro.
2. Non mi nascondo, ovviamente, che l’oggetto di questa Commissione potrebbe risentire del dibattito e delle scelte del Governo e del Parlamento in tema di **riforme costituzionali.** A questo proposito, un tema già posto in apertura di questa legislatura proprio dalle Regioni, è stato la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze[[3]](#footnote-3). Vorrei però evitare l’atteggiamento per cui, *in attesa delle riforme costituzionali, non si adeguano la legislazione ordinaria e, più in generale, i rapporti istituzionali fra Stato, Regioni, enti locali,* anche in una ottica di contenimento del contenzioso costituzionale (che è uno degli obiettivi che mi sono dato nell’esercizio del mio mandato).E’ necessario dedicare anche una **puntuale attenzione alla “manutenzione” dei meccanismi istituzionali**. È con questo spirito che ho inteso istituire questa Commissione di studio ed analisi, alla quale vi ringrazio di prendere parte e di cui seguirò i lavori con il massimo interesse.

Buon lavoro!

1. Commissione ministeriale di studio istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 novembre 1980 (su proposta del ministro Giannini) e presieduta da Franco Bassanini, con il compito di «delineare un nuovo quadro di riferimento complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni, nel cui ambito individuare e formulare soluzioni propositive da tradurre in schema di disegno di legge, in ordine ai vari aspetti di tali rapporti». [↑](#footnote-ref-1)
2. Osservazioni generali sulla Costituzione, Federalista, n. 84, in Antologia degli scritti politici, p. 144 [↑](#footnote-ref-2)
3. Cfr. la proposta di costituzionalizzazione delle Conferenze avanzata dal presidente della Conferenza delle Regioni nel corso del Festival delle Regioni e delle Province autonome (dicembre 2022). [↑](#footnote-ref-3)