



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2017 FASC. I

(ESTRATTO)

**ALBERTO RANDAZZO**

**LA RAPPRESENTANZA DELLE REGIONI E L'INSUFFICIENZA  
DEI TRADIZIONALI ORGANISMI DI CONCERTAZIONE  
(IN PARTICOLARE, LA CONFERENZA STATO-REGIONI E  
IL COMITATO DELLE REGIONI).  
PRIME OSSERVAZIONI**

24 GENNAIO 2017

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Alberto Randazzo**

**La rappresentanza delle Regioni e l'insufficienza dei tradizionali organismi di concertazione (in particolare, la Conferenza Stato-Regioni e il Comitato delle Regioni).  
Prime osservazioni\***

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *Rappresentanza politica vs. rappresentanza territoriale o rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*. – 3. *Le vie della rappresentanza regionale: il versante interno*. – 4. *Il “versante” esterno: qualche riflessione sul ruolo del Comitato delle Regioni*. – 5. *Conclusioni*.

1. *Premessa*

Come tutti sanno, la contingenza politica in cui ci troviamo appare connotata da non poca incertezza, a motivo dell'esito referendario che ha portato alle dimissioni del Governo Renzi; la riforma costituzionale sottoposta al vaglio dei cittadini, qualora fosse giunta a compimento, incidendo sul sistema bicamerale che da perfetto sarebbe divenuto imperfetto (con la trasformazione del Senato in Camera delle istituzioni territoriali), avrebbe comportato rilevanti conseguenze sulle dinamiche della rappresentanza (politica e territoriale).

Non si ritiene opportuno soffermare l'attenzione sul merito della revisione costituzionale in parola, che adesso appartiene alla storia costituzionale, sebbene non si possa escludere che proprio sulla base di essa riprenderanno vigore, presto o tardi, quelli che a me piace chiamare “moti riformatori”, che da almeno un trentennio non si sono di fatto mai arrestati; ciò che preme dire, però, è solo che non è affatto sicuro che il Senato, qualora la revisione fosse stata approvata dal corpo elettorale, sarebbe stato davvero ciò che avrebbe dovuto essere nelle intenzioni del legislatore di riforma<sup>1</sup>. Qualche altra considerazione in merito si proporrà in sede di osservazioni conclusive; in ogni caso, al di là delle riflessioni che possono farsi in merito al risultato referendario, ciò che è certo è che l'ampia affluenza dei cittadini manifesta l'esigenza avvertita da questi ultimi di far sentire la propria voce e quindi la voglia di partecipare, il che appare un dato non affatto trascurabile che non fa altro che dare rinnovato rilievo al tema della rappresentanza.

Quanto adesso detto sembra da considerare alla luce del contesto più ampio in cui ci troviamo inseriti; la contingenza storico-politica che viviamo appare connotata, almeno secondo alcuni, da una crescente crisi (o comunque limitazione) della sovranità degli Stati, quale principale ricaduta (non necessariamente negativa) del fenomeno della globalizzazione e del connesso e sempre più pervasivo ruolo delle istituzioni sovranazionali<sup>2</sup>. Tale crisi, a sua volta, non può che tradursi nella (o, se si preferisce, essere il riflesso della) compressione della sovranità popolare. Se questo si condivide, non si può che prendere atto, in una consequenzialità logica che non sembra avere alternative, che l'ordinamento oggi è costretto a convivere con un *deficit* democratico che non è possibile sottovalutare (o, peggio, ignorare) e che, in ultima istanza, ne indebolisce la struttura.

---

\* Testo rielaborato di un intervento svolto al Seminario italo-spagnolo, su *Sovranità e rappresentanza: il costituzionalismo nell'era della globalizzazione*, Catania, 5-7 dicembre 2016.

<sup>1</sup> Al riguardo, sia consentito rinviare ad A. RANDAZZO, *Riflessioni sulla riforma Renzi-Boschi, con specifico riguardo al nuovo Senato*, in [Diritti regionali](#), 10 ottobre 2016, § 3, ora anche in AA.VV., *Forma di Governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, a cura di A. Morelli e G. Moschella, Napoli 2016, 217 ss. In tema di riforma costituzionale, la letteratura è sconfinata; da ultimo, v. i contributi contenuti nel volume ora cit. *Ivi*, una ricostruzione storica particolarmente interessante sul dibattito che si ebbe sulla seconda Camera “nel periodo di fondazione della Repubblica” e in generale sulle riforme tentate (o riuscite) è operata da G. MOSCHELLA, *La riforma della Costituzione tra ruolo della II Camera, forma di governo e referendum costituzionale*, 5 ss.

<sup>2</sup> Cfr. quanto osserva G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, Santarcangelo di Romagna (RM) 1999, 199 ss. In argomento, da ultimo, cfr. A. RUGGERI, [Prime note per uno studio su crisi della sovranità e crisi della rappresentanza politica](#), in questa [Rivista](#), 2016/III, 444 ss.

Soffermando l'attenzione sulla democrazia rappresentativa e su quella diretta, si può rilevare che queste due forme di democrazia costituiscono due facce della stessa medaglia, il concetto di democrazia riempiendosi di significato grazie al virtuoso ed equilibrato combinarsi dell'uno e dell'altro tipo, entrambi serventi la medesima causa<sup>3</sup>; per quanto riguarda la prima<sup>4</sup>, il cui "cuore pulsante" è appunto la rappresentanza politica, non si può fare e meno di notare che essa risenta (e non poco) della crisi che ormai da tempo investe i partiti politici<sup>5</sup>, della quale essi costituiscono strumenti di attuazione costituzionalmente previsti<sup>6</sup>.

Alla luce di quanto detto e riavvolgendo i fili del discorso, pertanto, se non v'è dubbio che la rappresentanza politica è alla base della democrazia rappresentativa<sup>7</sup>, sembra adesso opportuno interrogarsi sulla possibilità di "calare" i ragionamenti fin qui fugacemente svolti alla realtà delle autonomie territoriali, anche nella consapevolezza della loro incidenza sulle dinamiche democratiche del nostro ordinamento nella misura in cui "danno luogo ad una nuova modalità per la partecipazione dei cittadini"<sup>8</sup>. A questo proposito, vediamo adesso, quindi, quali sono le sedi (o almeno alcune di esse) nelle quali si realizza la rappresentanza delle Regioni, alla luce della Carta costituzionale.

## 2. Rappresentanza politica vs. rappresentanza territoriale o rappresentanza politica e rappresentanza territoriale

Per prima cosa, però, sembra opportuno affrontare, seppure in modo succinto, un profilo che appare funzionale al prosieguo della riflessione.

Se si volesse definire, in poche battute, cosa si intende per rappresentanza politica si potrebbe osservare che essa appare precipua attuazione della sovranità popolare ed espressione dell'"autogoverno sovrano del popolo"<sup>9</sup>; non si può fare a meno di ricordare come in capo al

---

<sup>3</sup> Non si tratta infatti di "sistemi alternativi [...], ma sono due sistemi che possono integrarsi a vicenda"; potrebbe dirsi, infatti, che "in un sistema di democrazia integrale le due forme di democrazia sono entrambe necessarie ma non sono [...] sufficienti" (N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in ID., *Il futuro della democrazia*, Torino 1995, 47). Come si sa, la democrazia rappresentativa si inverte attraverso i rappresentanti eletti dai cittadini e quella diretta si attua per mezzo degli strumenti predisposti dall'ordinamento per consentire la partecipazione, appunto diretta, del popolo, compresa – in alcuni casi – la possibilità di revocare gli eletti. Tale possibilità, ossia quella che vi siano rappresentanti che possono essere revocati dai rappresentati, manifesta come i due tipi di democrazia possano anche intrecciarsi, la linea di confine tra l'una e l'altra essendo molto labile (sul punto, v. N. BOBBIO, *op. et loc. ult. cit.*).

<sup>4</sup> ... e "la democrazia moderna è strutturalmente rappresentativa", come rileva A. MORELLI, *Rappresentanza politica, autonomie territoriali e costituzionalismo*, in AA.VV., *Rappresentanza politica e autonomie*, Atti del Convegno di *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Università Milano Bicocca 13 giugno 2016, a cura di C. Buzzacchi-A. Morelli-F. Pizzolato, Milano 2016, 475.

<sup>5</sup> In argomento, tra i tanti, v., da ultimo, F. GIUFFRÈ, *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, in AA.VV., *Forma di Governo*, cit., 49 ss.

<sup>6</sup> Anche sulla stretta connessione tra rappresentanza e partiti, la letteratura è incontinabile; v. tra i tanti D. NOCILLA-L. CIAURRO, (voce) *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Milano 1987, 571 ss.; M. COTTA, (voce) *Rappresentanza politica*, in *Il Dizionario di Politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino 2004, 803. Non è mancato chi si è chiesto se si tratta di crisi della rappresentanza politica o piuttosto delle istituzioni rappresentative (a tal proposito, v. G. MOSCHELLA, *op. cit.*, 187 ss.); sulla crisi della rappresentanza politica, v. anche tanti D. NOCILLA-L. CIAURRO, (voce) *Rappresentanza politica*, cit., 594 ss.; A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 4/2010, 758, che al riguardo si rifa a quanto affermato da V.E. Orlando.

<sup>7</sup> Non a caso G.F. FERRARI, (voce) *Rappresentanza istituzionale*, in *Enc. giur.*, vol. XXV, Roma 1991, § 5, osserva che "la rappresentanza politica costituisce l'insostituibile presupposto su cui riposa l'assetto politico-ordinamentale delle democrazie occidentali contemporanee". Si domanda invece se "la rappresentanza fond[i] ancora l'ordine democratico", nonché se "la democrazia della modernità sia, ancora oggi, la democrazia rappresentativa", M. DELLA MORTE, *Quale futuro per la rappresentanza politica?* in AA.VV., *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?* a cura di A. Morelli, Milano 2015, 9.

<sup>8</sup> Sul tema, v. G. DUSO, *Le autonomie per ripensare la democrazia*, in AA.VV., *Rappresentanza politica e autonomie*, cit., 1 ss. (il riferimento testuale è a p. 15)

<sup>9</sup> S. FURLANI, (voce) *Rappresentanza politica*, in *Noviss. Dig.*, vol. XIV, Torino 1976, 872. Sulle molteplici definizioni della rappresentanza politica, v., tra i tanti, anche G.F. FERRARI, *op. cit.*, § 3.

rappresentante debba potersi ricondurre una responsabilità politica nei confronti del rappresentato<sup>10</sup>, strettamente connessa al potere che il primo ha in forza dell’“investitura” popolare<sup>11</sup>, grazie alla quale i rappresentati possono far valere la responsabilità degli stessi rappresentanti<sup>12</sup>; lungi dall’essere un elemento di poco conto, quest’ultimo aspetto conferisce il “senso della rappresentanza politica”, quale “possibilità di controllare il potere politico attribuita a chi il potere non può esercitare di persona”<sup>13</sup>.

Per un verso, allora, in sintesi, ne deriva quindi un “nesso indefettibile tra potere e responsabilità”<sup>14</sup> (e quindi tra quest’ultima e la rappresentanza<sup>15</sup>), mentre, per un altro verso, la rappresentanza politica è pacificamente e storicamente subordinata al momento elettivo, non potendo cioè prescindere dal conferimento di potere che solo può aversi, appunto, con le elezioni<sup>16</sup>, che al tempo stesso costituiscono uno dei mezzi con i quali meglio si esercita la funzione di controllo di cui si è detto<sup>17</sup>; in altre parole, non può esservi rappresentanza (e “mandato rappresentativo”) senza “procedimento elettorale”, che ne è la “fonte” da cui origina e che è la principale modalità con la quale il popolo esplica la sua sovranità<sup>18</sup> (a ciò si aggiunga che a chi esercita la rappresentanza politica è dato anche il compito di esercitare un controllo sull’operato del Governo<sup>19</sup>).

Discorrendo, invece, di rappresentanza territoriale<sup>20</sup>, si fa riferimento alla capacità, che diventa dovere e mandato, dei rappresentanti di farsi portavoce degli interessi e delle istanze di un determinato territorio e della comunità che in esso è stanziata (e quindi di interessi “settoriali”<sup>21</sup>). In questo caso, il momento elettivo può esserci o meno, come nel caso di un assessore nominato dal Presidente della Giunta regionale (a sua volta, eletto a suffragio universale).

L’uno e l’altro tipo di rappresentanza lungi dall’essere in contrapposizione appaiono piuttosto “complementari”, entrambi concorrendo allo sviluppo ed alla compiuta realizzazione della democrazia rappresentativa, imprescindibile via da percorrere perché – combinandosi con le forme della democrazia diretta – possa inverarsi la democrazia *tout court*<sup>22</sup>.

A questa considerazione è da aggiungere che il rapporto che lega i rappresentanti territoriali (come i consiglieri regionali) con il corpo elettorale è certamente di rappresentanza politica; non a caso, il giudice delle leggi ha riconosciuto alle Regioni “il ruolo [...] di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività”<sup>23</sup>. Ecco allora che nell’ambito territoriale di riferimento non si

<sup>10</sup> Sul collegamento tra rappresentanza politica e responsabilità, v., tra i molti altri, D. NOCILLA-L. CIAURRO, *op. cit.*, 567 ss.; G. MOSCHELLA, *op. cit.*, 217, e M. COTTA, *op. cit.*, 803 s.

<sup>11</sup> Il momento fondamentale in cui si esercita il controllo sui rappresentanti è quello delle elezioni: cfr. D. NOCILLA-L. CIAURRO, *op. cit.*, 569; S. LABRIOLA, (voce) *Rappresentanza*, in *Diz. Dir. Pubbl.*, vol. V, Milano 2006, 4827.

<sup>12</sup> ... in specie, con la mancata rielezione. In argomento, cfr. S. LABRIOLA, *op. cit.*, 4829.

<sup>13</sup> M. COTTA, *op. cit.*, 801. In argomento, cfr. anche G. MOSCHELLA, *op. cit.*, 343 s.

<sup>14</sup> S. LABRIOLA, *op. cit.*, 4828.

<sup>15</sup> D. NOCILLA-L. CIAURRO, *op. cit.*, 568.

<sup>16</sup> Sconfinata è la letteratura al riguardo (con orientamenti di diverso segno); per tutti, cfr., almeno, S. FURLANI, *op. cit.*, 872; D. NOCILLA-L. CIAURRO, *op. cit.*, 564 s., 567 s.; G.F. FERRARI, *op. cit.*, §§ 3 s.; G. MOSCHELLA, *op. cit.*, 23, *ma passim*.

Nella giurisprudenza costituzionale, v. [sentt. nn. 15 e 16 del 2008](#), p. 6.2 del *cons. in dir.*

<sup>17</sup> M. COTTA, *op. cit.*, 804.

<sup>18</sup> G.F. FERRARI, *op. cit.*, § 4. Di diverso avviso sono L. BUFFONI-A. CARDONE, *La rappresentanza politica delle “istituzioni territoriali” della repubblica*, in *Ist. fed.*, 1/2016, 71, che osservano che il “rapporto rappresentanza-elezioni non è costitutivo”; questi autori sono dell’idea che “l’elezione non è condizione necessaria perché si abbia rappresentanza politica” (72). Tuttavia, “il legame tra elezioni e rappresentanza politica diventa più forte quando i rappresentanti producono leggi” (72).

<sup>19</sup> S. LABRIOLA, *op. cit.*, 4829.

<sup>20</sup> ... le cui origini sono approfonditamente indagate da I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli 2006, 11 ss.

<sup>21</sup> I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., 83.

<sup>22</sup> Una ricostruzione dei rapporti tra i due tipi di rappresentanza qui evocati è di I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., 14 ss. Più di recente, v. quanto osserva I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, Napoli 2010, 79 ss. In generale, G. MOSCHELLA, *op. cit.*, 50, rileva che il “nodo” della rappresentanza è proprio dato dalla “contrapposizione tra interesse generale e interessi particolari”.

<sup>23</sup> [Corte cost. n. 379 del 2004](#) (p. 2 del *cons. in dir.*), alla quale accenna I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., 87 s.

può negare che i rappresentanti agiscano nell'interesse generale, seppure la loro funzione e la loro azione siano contestualizzate e circoscritte, appunto, entro i confini di quell'ente<sup>24</sup>.

La ricostruzione qui accennata mette in luce la profonda commistione esistente tra rappresentanza politica e territoriale; in sede locale, i rappresentanti territoriali sono anche politici, ma anche al livello centrale essi operano in questa doppia veste. In questo senso, allora, si possono intendere “gli organi territoriali come luoghi di ricomposizione dell'unità politica”<sup>25</sup>, il che parrebbe trovare il conforto degli artt. 5 e 114 della Carta<sup>26</sup>. Inoltre, non è mancato chi ha osservato che “non è possibile separare l'aspetto politico da quello territoriale”, in quanto quest'ultimo non può che essere anche politico e “tutte le politiche sono territoriali, perché sono necessariamente radicate”<sup>27</sup>. La rappresentanza territoriale avrebbe quindi, secondo questa ricostruzione, una ineliminabile “natura politica”<sup>28</sup>, anche a motivo delle ricadute che questioni specificamente territoriali possono avere (e solitamente hanno) sul piano politico<sup>29</sup>: a riprova di quanto sia arduo distinguere in modo netto i due tipi di rappresentanza, la “linea di demarcazione” tra di esse sembrando essere alquanto sfumata<sup>30</sup>. Ciò che si intende dire, riflettendo sulla realtà regionale, è che è certamente configurabile una forma di rappresentanza (di tipo politico) che gli elettori hanno attraverso l'opera e la funzione dei Consigli regionali nell'ambito territoriale di riferimento<sup>31</sup>, tuttavia il punto debole pare essere il *deficit* di rappresentanza che essi – e gli enti regionali in generale – soffrono se dalla periferia ci si sposta verso il centro, ossia a livello statale. In ogni caso, se lo Stato rappresentativo rappresenta il popolo (soprattutto per la presenza del momento elettivo)<sup>32</sup>, va da sé che anche gli elettori regionali trovino a livello statale adeguata rappresentanza dei propri interessi (nella misura in cui questi ultimi rientrano nell'alveo dell'interesse generale). Quanto detto, però, com'è ovvio, non può essere sufficiente per soddisfare gli interessi (che per forza di cose possono essere) particolari, connessi alle istanze del territorio di appartenenza; ecco perché occorre domandarsi se e come le istanze regionali possano trovare adeguata “sede” di espressione a livello parlamentare. Secondo un orientamento dottrinale<sup>33</sup>, alle Regioni sarebbe data la possibilità di dettare un indirizzo politico anche capace di discostarsi da quello di Parlamento e Governo; a prescindere da questa impostazione, sulla quale non pochi dubbi sono sorti negli anni (di cui si è fatta interprete anche la Corte costituzionale)<sup>34</sup>, non si può fare a meno di notare – per tornare alla questione principale – come gli interessi degli elettori regionali siano tutt'al più rappresentati a livello regionale (appunto, nei Consigli regionali<sup>35</sup>), ma il problema che ci siamo posti (relativo, come detto, alla possibilità che gli interessi regionali siano poi rappresentati al livello statale) permane. È su questo profilo, allora, che dobbiamo appuntare la nostra attenzione.

---

<sup>24</sup> Al riguardo, v. [Corte cost. n. 426 del 1999](#), dove in un *obiter dictum* si legge del “carattere strettamente territoriale della rappresentanza politica regionale” (p. 4 del *cons. in dir.*).

<sup>25</sup> I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., 83.

<sup>26</sup> *Ibidem*, 87.

<sup>27</sup> L. BUFFONI-A. CARDONE, *op. cit.*, 59.

<sup>28</sup> *Ibidem*, 62.

<sup>29</sup> *Ibidem*, 59.

<sup>30</sup> R. CARIDÀ, *Le autonomie territoriali tra rappresentanza, istanze pluralistiche e deficit di valorizzazione*, in AA.VV., *La democrazia rappresentativa*, cit., 150.

<sup>31</sup> È di questa idea anche A. MANGIA, *op. cit.*, 759 s. (v. anche 771), muovendo dalla distinzione tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi. In argomento, v. C. CARUSO, *Consigli regionali e rappresentanza politica*, in AA.VV., *Rappresentanza politica e autonomie*, cit., 61 ss.; *ivi*, un ridimensionamento del ruolo dei Consigli regionali è operato da M.E. BUCALO, *Sovranità e rappresentanza politica nelle Regioni. Crisi del sistema politico e “mobilità” parlamentare*, 28 ss.

<sup>32</sup> G. MOSCHELLA, *op. cit.*, 28, che osserva come, per essere tale, sia comunque necessario che “la sua articolazione si fond[i] su un legame stabile ed incisivo con il popolo attivato attraverso organi che abbiano come fine quello di rappresentare il popolo e che di norma vengano formati attraverso l'elezione dei loro titolari”. L'A. osserva poi che “il carattere rappresentativo di un organo è legato inscindibilmente al requisito dell'elettività” (60).

<sup>33</sup> Tra i tanti, T. MARTINES, *Studio sulla autonomia politica delle regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss., pure richiamato da A. MANGIA, *op. cit.*, 761.

<sup>34</sup> A. MANGIA, *op. cit.*, 761 s.

<sup>35</sup> ... che comunque – com'è stato fatto notare – fanno leggi specialmente rivolte alla Amministrazione (A. MANGIA, *op. cit.*, 764, ma *passim*).



Se quanto detto si condivide, occorre però chiedersi a che “serva” discorrere di rappresentanza delle Regioni (sia essa politica o territoriale) a fronte di una evidente e crescente crisi delle autonomie<sup>36</sup>, che paradossalmente fa da *pendant* alle spinte federaliste che oggi si registrano nella società. Non si può fare a meno di notare, infatti, come all’interno delle dinamiche ordinamentali si assista ad una “asfissiante pressione centralistica”<sup>37</sup>.

Tuttavia, appuntare l’attenzione sull’ente in discorso sembra opportuno proprio alla luce delle pressanti “istanze autonomiste”, che spingono l’ordinamento verso “nuovi lidi”, quelli appunto tipici del federalismo (lemma che invero dice ben poco, se non si precisa a che tipo di federalismo si vorrebbe tendere); peraltro, l’attenzione verso le Regioni (oltre che nei riguardi delle altre autonomie territoriali) si giustifica ancora di più se si pensa che esse svolgono un continuo, prezioso ed imprescindibile ruolo (specialmente attraverso la legislazione) nella tutela dei diritti (e delle libertà) fondamentali.

### 3. *Le vie della rappresentanza regionale: il versante interno*

Riflettendo sulla “declinazione regionale”<sup>38</sup> della rappresentanza (politica), non si può fare a meno di ricordare – seppure per brevissimi cenni – le note pronunce della Corte costituzionale con cui quest’ultima ha escluso che negli statuti di Liguria e Marche si potesse parlare di “Parlamento” in riferimento al Consiglio regionale ([sentt. n. 106](#) e [306 del 2002](#))<sup>39</sup>; queste decisioni appaiono particolarmente degne di nota, in quanto in esse il giudice delle leggi ha ben definito le diverse posizioni tra i due organi ai quali è demandata la funzione legislativa a livello statale e regionale, ciò ulteriormente rafforzando l’idea che, conseguentemente, i tipi di rappresentanza che in ognuno di essi si attua non siano omologabili<sup>40</sup>.

Volgendo quindi lo sguardo all’esperienza regionale, sembra il caso di distinguere due diversi livelli nei quali si esplica la rappresentanza: quello interno e quello esterno. In merito al primo, sembra opportuno appuntare l’attenzione sul ruolo della Conferenza Stato-Regioni<sup>41</sup>, all’interno della quale pare che quella mescolanza tra i due tipi di rappresentanza trovi espressione tangibile. Com’è noto, essa è composta – per la parte delle autonomie – dai Presidenti delle Giunte, i quali a loro volta sono eletti a suffragio universale e diretto. Questi ultimi, quando operano all’interno della Conferenza, si fanno certamente portatori degli interessi peculiari della propria Regione, tuttavia il loro rapportarsi con il Governo comporta una continua integrazione dei valori di unità (e quindi dell’interesse nazionale) e di autonomia (e quindi degli interessi territoriali). D’altra parte, però, qualcuno ha fatto

---

<sup>36</sup> Sul tema, tra i tanti, v. G. FALCON, *A che servono le Regioni?*; F. MERLONI, *Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi*; V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, tutti in *Le Regioni*, 4/2012, rispettivamente 767 ss., 783 ss., 791 ss. Di recente, A. PIRAINO, *La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale*, in [Federalismi.it](#), 3/2015, 3, ha rilevato che “l’attuale regionalismo è considerato ‘al capolinea’”.

<sup>37</sup> R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 4/2012, 738.

<sup>38</sup> ... come la definisce anche D.G. BIANCHI, *Rappresentanza politica e trasformismo nelle assemblee regionali italiane. Verso un’agenda di ricerca*, in *Ist. fed.*, 3/2014, 652.

<sup>39</sup> ... sulle quali, tra i molti altri, v. D.G. BIANCHI, *Rappresentanza politica*, cit., 654 ss.; C. CARUSO, *op. cit.*, 70 s.

<sup>40</sup> Sembra interessante notare che la Consulta, nella [sent. n. 50 del 2015](#), p. 3.4.3, discorrendo dei “diversi livelli di governo territoriale”, ha prospettato “la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli”. Quanto ora detto, se da un lato, appunto, mette in luce come sussistano talune differenze sotto il profilo della rappresentanza tra i vari livelli, dall’altro sembra rilevare che si tratti pur sempre di rappresentanza politica (sebbene diversa). Non è forse il caso di indugiare oltre sul punto, tuttavia sarebbe da chiedersi se al riguardo la Corte abbia “cambiato idea”, abbandonando la tradizionale differenza tra rappresentanza politica e territoriale (o di interessi).

<sup>41</sup> ... sulla quale, in aggiunta alla letteratura che si è occupata del tema, v. da ultimo l’indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali ed avviata l’11 novembre 2015 (consultabile all’indirizzo telematico [www.senato.it](#)), sulla quale cfr. anche G. D’AMICO, *Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di un’indagine conoscitiva*, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.* Non a caso, come risulta dall’indagine conoscitiva ora cit. (17), c’è chi ha rilevato che il sistema delle conferenze abbia finora svolto «una forma di supplenza della rappresentanza territoriale» (S. Mangiameli).

notare che la Conferenza sia finita per essere “cassa di risonanza delle decisioni del Governo, piuttosto che un organo teso a canalizzare le istanze elaborate a livello regionale”<sup>42</sup>, ma c’è anche chi si è dichiarato dell’idea che essa costituisca il “braccio armato’ del modello di regionalismo italiano”<sup>43</sup>.

Sebbene la Corte abbia sostenuto essere il Parlamento il “luogo privilegiato della rappresentanza politica”<sup>44</sup>, la legge essendo il “prodotto della rappresentanza politica” stessa<sup>45</sup> e la funzione legislativa essendo funzione di rappresentanza politica<sup>46</sup>, non v’è dubbio che quest’ultima trovi espressione anche in sede regionale sulla base di quanto sopra detto.

La Conferenza Stato-Regioni, come tutti sanno, costituisce una delle principali sedi di concertazione tra i due enti<sup>47</sup>, nonché “luogo” di concreta attuazione del principio di leale collaborazione tra di essi<sup>48</sup>; essa consente quindi alle Regioni (o meglio ai loro esecutivi) di rapportarsi con il Governo, quali “naturali interlocutori” per i problemi inerenti ai territori<sup>49</sup>, mentre resta escluso ad oggi un raccordo diretto Regioni-Parlamento e la stessa formazione delle leggi risente solo politicamente e non pure giuridicamente delle attività poste in essere dalla Conferenza<sup>50</sup>. Il

---

<sup>42</sup> F.S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell’Unione europea*, in AA.VV., *L’Europa delle Autonomie. Le Regioni e l’Unione europea*, a cura di A. D’Atena, Milano 2003, 162. Cfr. anche 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 *Ist. fed.*, 6/2006, 918. Non è mancato chi ha rilevato che una delle maggiori “criticità” del sistema delle conferenze sia proprio l’“assenza di autonomia rispetto al Governo” (v. indagine conoscitiva, cit., 17, con riferimento ad un pensiero di S. Mangiameli, nonché, A. Morelli e L. Vandelli, richiami a 50 s.).

<sup>43</sup> G. D’AMICO, *La sentenza sulla legge Madia: una sentenza innovatrice ... anche troppo*, in corso di pubblicazione in *Quest. giust.*, § 6.

<sup>44</sup> [Corte cost. n. 26 del 1997](#), p. 3 del *cons. in dir.*. Invero, qualche anno più tardi, il giudice delle leggi è apparso più drastico, avendo affermato che “solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale” ([Corte cost. n. 106 del 2002](#), p. 4 del *cons. in dir.*, c.vo ovviamente aggiunto), per poi rilevare che il Parlamento è la “massima espressione della rappresentanza politica” ([Corte cost. n. 230 del 2012](#), p. 7 del *cons. in dir.*). Più di recente, v. anche [Corte cost. n. 1 del 2014](#), con la quale la Consulta non solo ha ribadito che il Parlamento è “organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare”, ma pure che “le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.)” (p. 3.1. del *cons. in dir.*). In argomento, v. [Corte cost. n. 46 del 2014](#), p. 3 del *cons. in dir.*

<sup>45</sup> [Corte cost. n. 49 del 1998](#), p. 4 del *cons. in dir.*; v. anche [Corte cost. n. 174 del 2009](#), p. 5 del *cons. in dir.*. Opera un’indagine sulla rappresentanza politica alla luce della “qualità della legislazione” E. ALBANESI, *Circuito della rappresentanza politica e qualità della legislazione, tra ruolo della tecnica e torsioni della forma di governo*, in AA.VV., *La democrazia rappresentativa*, cit., 127 ss.

<sup>46</sup> Cfr. [Corte cost. n. 200 del 2008](#), p. 3 del *cons. in dir.*

<sup>47</sup> ... in particolare, attuando il federalismo amministrativo, come osserva G. CAPRIO, *Una vera Conferenza delle Regioni per l’attuazione del federalismo*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 20 giugno 2008, § 1; sulla partecipazione della Conferenza alla funzione amministrativa, v. anche I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 540 ss.; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l’inesorabile declino e l’auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 5-6/2013, 971, ma *passim*.

<sup>48</sup> Sul principio in parola, per tutti, v. S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano 2008. Nella giurisprudenza costituzionale, è nota la [sent. n. 116 del 1994](#), dove si legge che “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)” (p. 4 del *cons. in dir.*); v. anche [sentt. nn. 31 del 2006](#) (p. 4.2 del *cons. in dir.*), [232](#) (p. 24.1 del *cons. in dir.*) e [292 del 2009](#) (p. 14 del *cons. in dir.*). Invero, non è mancato chi ha notato che “non è facile apprezzare quanto questo sistema [delle conferenze] abbia contribuito davvero a realizzare il principio di leale collaborazione. Probabilmente ciò è avvenuto in certi settori, meno in altri, ancor meno in altri ancora” (P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, 2016, 426).

<sup>49</sup> I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., 298.

<sup>50</sup> In argomento, S. AGOSTA, *La leale collaborazione*, cit., 65; A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l’attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2/2009, 258 ss. (v. anche 295); S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Ist. fed.*, 2/2010, 265; I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze*, cit., 531 ss.; M. MANCINI, *La resistibile ascesa*, cit., 968 ss.; P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, 429. Sul ridotto ruolo della Conferenza Stato-Regioni nell’ambito della funzione legislativa, alla luce della giurisprudenza costituzionale, v. anche quanto osservano R. CARIDÀ, *Il sistema delle conferenze*, e F. POLACCHINI, *La funzione di raccordo della Conferenza Stato-Regioni: normativa e prassi al cospetto del disegno di riforma costituzionale*, entrambi in AA.VV., *Rappresentanza politica e autonomie*, cit., rispettivamente 414 e 447.

problema fondamentale, infatti, rimane quello della “effettiva ricaduta” dei poteri della Conferenza Stato-Regioni “sugli atti statali in base a tali deliberazioni adottati”, specialmente nel caso in cui si tratti di atti aventi natura legislativa<sup>51</sup>.

Non sembra necessario qui ripercorrere l'*excursus* storico che ha riguardato la Conferenza Stato-Regioni, né indugiare su una pedissequa elencazione di ogni suo compito<sup>52</sup>; una cosa è certa (almeno ad avviso di buona parte della dottrina): tale organismo, ideato per svolgere un ruolo che “sulla carta” appare di primo piano, in realtà ha mostrato non pochi punti deboli, tanto da far affermare a taluno che esso abbia “finito per sollevare più problemi di quanti in origine non si prefiggesse di risolvere”<sup>53</sup>. Discorrendo in termini generali, la sua funzione prevalentemente consultiva<sup>54</sup> non pare idonea a far valere in modo adeguato le istanze regionali, se si pensa che i pareri che essa offre, sebbene debbano essere richiesti obbligatoriamente, non sono però vincolanti, con la conseguenza di poter essere elusi quando negativi<sup>55</sup>; questo, a mio modesto avviso, è il vero e insuperato (ma non insuperabile) *vulnus* che attiene alla disciplina ed alla competenza della Conferenza Stato-Regioni. A ciò si aggiunga che pure le intese, altro strumento attraverso il quale si realizza la collaborazione tra esecutivi (statale e regionale), possono essere superabili (specialmente) quando “deboli”<sup>56</sup>; non sono mancati i casi in cui il giudice delle leggi ha escluso che lo Stato possa prendere una determinata decisione in assenza di intesa, dovendo piuttosto attivare “procedure volte a superare le situazioni di stallo che si dovessero creare”<sup>57</sup>. A questo proposito, infatti, non si può fare a meno di rilevare come la stessa Corte costituzionale abbia, nel tempo, sempre più valorizzato la leale collaborazione<sup>58</sup> ed in particolare l'intesa, quest'ultima essendo “la soluzione che meglio incarna la collaborazione”<sup>59</sup>; ed infatti, nella recentissima [sent. n. 251 del 2016](#)<sup>60</sup>, il giudice delle leggi considera l'intesa come “il cardine della

---

<sup>51</sup> S. AGOSTA, *La leale collaborazione*, cit., 64. Di recente, P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, 429, richiamando [Corte cost. n. 437 del 2001](#), hanno fatto notare che “gli accordi conclusi in Conferenza Stato-Regioni non vincolano il Parlamento”.

<sup>52</sup> A tale proposito, si rinvia a I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., 277 ss.; S. AGOSTA, *La leale collaborazione*, cit., 57 ss.; S. MANGIAMELLI, *op. cit.*, 262 ss.; F. POLACCHINI, *op. cit.*, 441 ss.

<sup>53</sup> S. AGOSTA, *La leale collaborazione*, cit., 57 s.

<sup>54</sup> Sul punto, per tutti, v. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenza e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna 2006, 35 ss.

<sup>55</sup> A dire il vero, è pure accaduto che il Governo non abbia tenuto in debito conto neanche quelli positivi, con i quali la Conferenza proponeva eventuali modifiche da apportare a deliberazioni raggiunte (sul punto, v. S. MANGIAMELLI, *op. cit.*, 265). Queste considerazioni, in realtà, non appaiono facilmente conciliabili con quanto dichiarato dalla Corte (viene da pensare, a mo' di auspicio): “la premessa per l'intervento della conferenza è sempre la presenza di una qualche implicazione degli ‘indirizzi di politica generale’ di pertinenza degli organi statali, e la conferenza è sede di raccordo per consentire alle Regioni di partecipare a processi decisionali che resterebbero altrimenti nella esclusiva disponibilità dello Stato” ([Corte cost. n. 408 del 1998](#), p. 21 del *cons. in dir.*). Sul tema, v. I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze*, cit., 536, ma v. anche 542 ss.

<sup>56</sup> È nota la distinzione operata dalla stessa Consulta tra intese “forti” e intese “deboli”, essendo solo le prime necessarie per il raggiungimento delle decisioni finali; nel secondo caso, le intese, pur quando previste come passaggio obbligato nel procedimento, sono appunto superabili dallo Stato (sul punto, tra i tanti, v. P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, 422). Sullo strumento delle intese, tra gli altri, v. S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in [Federalismi.it](#), 6/2004; v. anche R. CARIDÀ, *Il sistema delle conferenze*, cit., 415 s.

<sup>57</sup> P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, 422, che richiamano [Corte cost. nn. 121 del 2010](#) e [33 del 2011](#). V., inoltre, [Corte cost. n. 239 del 2013](#), p. 3 del *cons. in dir.* Cfr. l'indagine conoscitiva cit., 13, e giur. *ivi*.

<sup>58</sup> Tra le altre, v. [Corte cost. nn. 298 del 2012](#), p. 5 del *cons. in dir.*, e [261 del 2015](#), p. 4 del *cons. in dir.*, con la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una norma (e spec. l'art. 29, I comma, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133) per il fatto di non prevedere “che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica, da essa disciplinato, sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni”; v. I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze*, cit., 548. Un'opinione in senso inverso, nell'annotare la [sent. n. 35 del 2012](#), è di F. BENELLI, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 3/2012; F. POLACCHINI, *op. cit.*, 447.

<sup>59</sup> ... come si legge in [Corte cost. n. 251 del 2016](#) (p. 3 del *cons. in dir.*, ma v. anche p. 6.1), con richiamo delle sentt. [nn. 1](#) e [21 del 2016](#).

<sup>60</sup> ... sulla quale, tra gli altri, v. A. POGGI-G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in [Federalismi.it](#), 25/2016; E.



leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati<sup>61</sup>. Ciò che davvero balza agli occhi è che il giudice delle leggi si spinge a dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma che "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"; a ciò si aggiunge che "solo l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative, garantisce un reale coinvolgimento"<sup>62</sup>. Si badi, peraltro, come la leale collaborazione trovi finalmente ingresso nell'ambito dell'esercizio della funzione legislativa, seppure a determinate condizioni<sup>63</sup>.

Non potendoci dilungare sul punto, quanto appena detto sembra essere sufficiente a chiarire che, ad avviso della Consulta, alla debolezza dello strumento del parere fa da *pendant* il rilievo delle intese "forti", la cui violazione o elusione attiva "conseguenze sanzionatorie"<sup>64</sup>; non si può negare, quindi, che attraverso queste ultime le istanze regionali, per il tramite della Conferenza, possano essere con maggiore efficacia rappresentate nei confronti del Governo. Il problema, però, è capire se questa "via della rappresentanza" possa essere sufficiente agli enti in discorso o se, invece, la pluralità degli interessi e delle esigenze territoriali richieda ulteriori strumenti che possano favorire una migliore interazione tra apparato centrale e periferico e quindi una maggiore incisività dell'attività posta in essere dal secondo presso il primo. Il punto è, peraltro, rimarcato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, a cui avviso le intese "forti" non sono "superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella 'ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace'"<sup>65</sup>. La qual cosa, dunque, dimostra che lo strumento delle intese (quand'anche forti) non è in grado di garantire, sempre e comunque, che le istanze delle Regioni ricevano ascolto.

Un ruolo consultivo è svolto dalla Conferenza anche nei rapporti con l'Unione europea nell'ambito della c.d. "sessione europea"<sup>66</sup>, che viene convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri (anche su richiesta di Regioni e Province autonome), almeno ogni quattro mesi. Quanto fin qui accennato, e volutamente si è scelto di sorvolare su altri profili (come ad esempio sul "raccordo informativo" o sul potere sostitutivo<sup>67</sup>), sembra sufficiente a mostrare come pure nei rapporti con l'Unione lo spazio lasciato alla Conferenza non sia di particolare rilievo<sup>68</sup>. In aggiunta a quanto detto, quindi, pare che il sistema delle Conferenze, complessivamente considerato, non sia in grado di conciliare

---

BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 10 gennaio 2017; pure *ivi*, S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, nonché G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia*, cit.

<sup>61</sup> [Corte cost. n. 251 del 2016](#) (p. 3 del *cons. in dir.*).

<sup>62</sup> [Corte cost. n. 251 del 2016](#), p. 4.2.2 del *cons. in dir.*; v., inoltre, pp. 6.1 e 7.1 del *cons. in dir.*. Si veda anche [Corte cost. nn. 58 del 2007](#) e [178 del 2007](#), nella quale un'intesa è stata considerata parametro interposto di legittimità costituzionale (in argomento, A. CARMINATI, *op. cit.*, 282 s. e 289 ss.).

<sup>63</sup> Cfr. G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia*, cit., § 5.

<sup>64</sup> A. CARMINATI, *op. cit.*, 294 s.

<sup>65</sup> Così, [Corte cost. n. 7 del 2016](#), p. 2 del *cons. in dir.*, con richiamo delle [sentt. nn. 165 del 2011](#) e [179 del 2012](#).

<sup>66</sup> In argomento, tra i molti altri, v. G. CARPANI, *op. cit.*, 120 ss., e F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana*, in [Federalismi.it](#), 8/2015, 30 ss.

<sup>67</sup> Su questi due profili, v. M. FALCONE, *Il sistema delle Conferenze regionali in funzione europea: un necessario equilibrio tra principi unitari europei e principi autonomistici interni*, in *Ist. fed.*, 3/2015, 692 s.

<sup>68</sup> Solo un cenno, infine, sembra opportuno fare all'art. 5, Il comma, della l. n. 131 del 2003, a norma del quale il Governo è tenuto a ricorrere alla Corte di giustizia, nelle materie di competenza regionale o provinciale, nel caso in cui ciò sia richiesto dalla Conferenza, a maggioranza assoluta dalle Regioni e Province autonome; al riguardo, risalta agli occhi il fatto che nella circostanza in esame il Governo appaia vincolato da una deliberazione della Conferenza, circostanza alquanto rara.

adeguatamente i “principi unitari europei” con i “principi autonomistici”, anche a causa dell’“approccio tutto sommato Stato-centrico della disciplina delle Conferenze regionali”<sup>69</sup>.

Concludendo, se ai limiti qui espressi si aggiungono gli altri, quali la mancata costituzionalizzazione della Conferenza<sup>70</sup> oppure l’aurea di informalità<sup>71</sup> che ne avvolge l’attività, ben si comprende quanti e quali elementi critici si accompagnino a tale organismo<sup>72</sup>, il cui rilievo negli anni appare comunque aumentato, con inevitabili ricadute sotto il profilo che a noi interessa (quello, appunto, della rappresentanza regionale, a prescindere che la si voglia intendere come politica o territoriale). Al di là del fatto che questo corrisponda ad una corretta lettura della realtà, a me sembra che il futuro della Conferenza in parola debba però “passare” da altre vie, maggiormente sicure e piane, cui si accennerà in sede di considerazioni conclusive. Infatti, pur non mettendo in dubbio “la validità delle conferenze quale modello rappresentativo di natura parafederale”<sup>73</sup>, ciò che si è tentato di sottolineare è che, *rebus sic stantibus*, l’organismo in parola non sembra in grado di garantire quel “grado” di rappresentanza che pure gli enti regionali (e i loro cittadini) meriterebbero<sup>74</sup>.

#### 4. Il “versante” esterno: qualche riflessione sul ruolo del Comitato delle Regioni

Spostando l’attenzione sul “versante” esterno, oltre a quanto detto in merito al ruolo che spetta alla Conferenza Stato-Regioni (e alle molte altre cose che potrebbero dirsi sulla partecipazione regionale alla fase “ascendente” e a quella “discendente”)<sup>75</sup>, sembra adesso opportuno svolgere solo qualche osservazione in merito al Comitato delle Regioni ed alla sua idoneità (nonché capacità) a rappresentare le istanze regionali a livello sovranazionale<sup>76</sup>. Nell’ambito dell’Unione europea, com’è noto, esso non è annoverato tra le istituzioni, ma è solo un organo (o, se si preferisce, un organismo)<sup>77</sup>; da subito, si può ricordare come questo sia apparso a molti un limite, che è andato a discapito del suo rilievo e della sua “incisività” sul piano “eurounitario”, tanto da auspicare il suo riconoscimento tra

<sup>69</sup> M. FALCONE, *op. cit.*, 693.

<sup>70</sup> Cfr. S. AGOSTA, *La leale collaborazione*, cit., 65.

<sup>71</sup> Si veda, ad es., quanto rilevano R. BIN, *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Ist. fed.*, 2/2010, 378, e I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., 304 ss. Quest’A. non manca di discorrere della grande utilità che avrebbe poi una adeguata pubblicità delle attività di tale organo, nonostante i rischi di subire condizionamenti da logiche partitiche che ad essa si accompagnerebbero (393 s.). In argomento, v. anche L. DELL’ATTI, *La Conferenza Stato-Regioni: vizi e virtù di un organo a “geometria variabile”*, in *Rivista AIC*, 2/2016, § 4; F. POLACCHINI, *op. cit.*, 444 ss.

<sup>72</sup> ... ma, in generale, all’intero sistema delle Conferenze, reputato dalle “basi sistemiche fragili” (M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 4/2012, 697).

<sup>73</sup> I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., 329, per la quale, invece, già oggi le Conferenze svolgono questo ruolo.

<sup>74</sup> Addirittura c’è stato chi ha definito le Conferenze “non luoghi” per i cittadini”, ma “postazioni ‘chiave’, avocate nella sfera di competenza di pochi politici e burocrati che le usano da tempo, a seconda dell’esigenza, come sedi negoziali oppure come sedi antagoniste”; e ancora: “‘buco nero’ della democrazia” (G. CAPRIO, *op. cit.*, § 1, a quest’ultimo proposito cfr. anche § 2).

<sup>75</sup> Tra gli altri, v. G. PORRO, (voce) *Regioni e Unione europea*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. 2005; A. RUGGERI, *Unione Europea e Regioni, nella prospettiva del riordino istituzionale e della integrazione delle competenze*, ora in “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, VIII, *Studi dell’anno 2004*, Torino 2005, 181 ss. Da ultimo, a proposito della fase ascendente, v. S. BANDERA-C.B. CEFFA, *La (reale) partecipazione delle Regioni italiane alla fase ascendente del processo normativo europeo. Uno studio “sul campo”: dalle norme alla pratica nell’esperienza della Regione Lombardia*, in AA.VV., *Rappresentanza politica e autonomie*, cit., 377.

<sup>76</sup> Un richiamo ai precedenti storici relativi alla rappresentanza regionale in Europa è di G. ALLEGRI, *Il Comitato delle Regioni d’Europa nelle Istituzioni comunitarie in trasformazione*, in *Federalismi.it*, Osservatorio sul federalismo, 4 dicembre 2002, in *Premessa*. In argomento, v. anche A.W. PANKIEWICZ, *Realtà regionali ed Unione Europea: il Comitato delle Regioni*, Milano 2001, 71 ss.

<sup>77</sup> Cfr. A.W. PANKIEWICZ, *op. cit.*, 76 ss.

le istituzioni stesse<sup>78</sup>. Inoltre, il suo ruolo essenzialmente consultivo<sup>79</sup> lo espone a talune critiche (o, se si preferisce, fa sorgere perplessità) molto simili rispetto a quelle riguardanti la Conferenza Stato-Regioni. Da questo punto di vista, infatti, essi appaiono accomunati da una serie di elementi che li rendono deboli rispetto al fondamentale compito che potrebbero assolvere quali portatori delle istanze regionali<sup>80</sup>. Non a caso, già nel 1993, c'era chi rilevava che “il Comitato non soddisfa certamente le aspettative di coloro che auspicavano una presenza più rilevante delle regioni, quale strumento idoneo, tra l'altro, ad aumentare il tasso di democraticità comunitario”<sup>81</sup> e nel tempo non è mancato chi ha discusso delle sue “gravi carenze ed insuperate insufficienze”<sup>82</sup>. Come si sa, il Comitato è composto da soggetti non vincolati da mandato imperativo (essi, infatti, sono chiamati ad agire nell'interesse della Comunità: v. art. 300, IV comma, TFUE)<sup>83</sup>, che abbiano “la titolarità di un mandato elettivo nell'ambito di una collettività regionale o locale” o “la qualità di soggetto politicamente responsabile dinanzi a un'assemblea elettiva”<sup>84</sup> (in questo caso, quindi, membri possono essere oltre i Presidenti anche i consiglieri regionali, i membri della Giunta e i sindaci). Da questo punto di vista, a fronte delle debolezze già messe in luce, pare ulteriormente rafforzata (rispetto alla Conferenza Stato-Regioni) la capacità di rappresentanza territoriale dell'organo in parola<sup>85</sup>. Il punto, però, è che il Comitato non è elettivo e quindi per questo verso, al contrario, non sarebbe configurabile un vero e proprio rapporto di rappresentanza politica tra i suoi componenti e i cittadini. Questo sembra essere il vero *vulnus* che caratterizza questo organo, per quanto i suoi pareri abbiano una portata politica<sup>86</sup>. Non si dimentichi, poi, come già accennato, che i suoi componenti “non rappresentano in quanto tali le singole istituzioni subnazionali di appartenenza e sono tenuti ad agire in piena indipendenza nel perseguimento dell'interesse generale dell'Unione”<sup>87</sup>. Non c'è la possibilità di soffermarsi oltre sul punto, ma appare chiaro che pure il Comitato manchi di presupposti necessari ed indefettibili per assicurare alle Regioni adeguata rappresentanza; ciò non toglie che, di fatto, esso abbia avuto (attraverso i suoi pareri) un qualche “impatto” nell'ambito del “processo decisionale” europeo<sup>88</sup>, rispetto al quale però, almeno ad avviso di alcuni, appare “tenue [...] la [sua] effettiva capacità di influenza”<sup>89</sup>.

---

<sup>78</sup> G. PORRO, *op. cit.*, § 7.

<sup>79</sup> Il Comitato può formulare pareri di sua iniziativa (cfr. A.W. PANKIEWICZ, *op. cit.*, spec. 96 s. e 100 s.) e, in alcuni casi, può anche proporre ricorso alla Corte di giustizia, come ricorda anche P. COSTANZO, *Unione europea ed autonomie territoriali*, in P. COSTANZO-L. MEZZETTI-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2014, 467; da ultimo, un cenno è anche in S. BANDERA-C.B. CEFFA, *op. cit.*, 378.

<sup>80</sup> Non ci si può qui soffermare sul rilievo delle Regioni e degli enti minori, nell'ambito dell'Unione, per la tutela dei diritti fondamentali, per una più compiuta integrazione europea e quale risposta al *deficit* democratico. Discorre della stretta correlazione tra autonomia e integrazione A. RUGGERI, *Unione Europea e Regioni*, cit., 199; sul punto, cfr. quanto rileva G. PORRO, *op. cit.*, § 6.

<sup>81</sup> M.P. CHITI, *Per una dimensione europea del “nuovo regionalismo”*, ora in *Ist. fed.*, 2/2010 (già in *Regione e governo locale*, 3/1993), 90.

<sup>82</sup> A. RUGGERI, *Unione Europea e Regioni*, cit., 187.

<sup>83</sup> P. COSTANZO, *op. cit.*, 465. Sulle criticità che presenta le modalità di nomina dei componenti del Comitato, e spec. della “delegazione nazionale” in esso presente, v. F. PATERNITI, *op. cit.*, 10; peraltro, proprio l'assenza di un vincolo di mandato pone tali soggetti in una posizione tale da non poter essere “considerati veri e propri rappresentanti degli enti di provenienza e, quindi, degli interessi territoriali di cui gli stessi sono portatori” (11).

<sup>84</sup> P. COSTANZO, *op. cit.*, 466.

<sup>85</sup> È stato fatto notare che coloro che fanno parte del Comitato sono dotati di una maggiore legittimazione democratica rispetto a quella dei membri delle altre Istituzioni dell'Unione europea (così, quasi testualmente, M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, Padova 1996, 134); quella del Comitato è stata infatti considerata una rappresentanza “forte” (*ibidem*, 159 e 161 s.).

<sup>86</sup> M. MASCIA, *op. cit.*, 109 ss.

<sup>87</sup> M. MASCIA, *op. cit.*, 35. L'A., però, non manca di rilevare che “la rappresentanza esercitata dal CdR, per la dimensione territoriale che le inerisce, è una rappresentanza «forte»” (159 e 161 s.). Cfr., sul punto, anche F. PATERNITI, *op. cit.*, 11 (nota 31), ma anche 51.

<sup>88</sup> M. MASCIA, *op. cit.*, 165.

<sup>89</sup> A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione europea: l'esperienza italiana*, in AA.VV., *L'Europa delle Autonomie*, cit., 149. Ecco perché, ad esempio, il “Libro bianco sulla governance adottato dalla Commissione il 25-7-2001” ha auspicato il

## 5. Conclusioni

Le perplessità fin qui manifestate inducono quindi a ritenere che la rappresentanza territoriale delle Regioni potrebbe essere meglio garantita seguendo altre strade.

Sul piano interno, due appaiono le opzioni da suggerire.

La prima è data dalla auspicabile costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni di cui si è detto (e su cui da tempo molti discutono)<sup>90</sup>, con tutto ciò che da essa ne discenderebbe a beneficio della “giustiziabilità” (ed anche possibile vincolatività) dei suoi atti<sup>91</sup>. La seconda è data dal raddoppio dei canali della rappresentanza regionale presso le sedi dell’apparato centrale dello Stato (e, segnatamente, Parlamento e Governo)<sup>92</sup>. A tal proposito, a me pare che quand’anche, infatti, dovesse essere assicurata la rappresentanza delle Regioni attraverso la seconda Camera<sup>93</sup>, sarebbe comunque opportuno mantenere la rappresentanza stessa anche sul versante dei raccordi tra gli esecutivi, in considerazione del fatto che è proprio presso questi ultimi che prende forma la progettazione politica nella sua più significativa espressione<sup>94</sup>. Pertanto, l’inserimento della Conferenza nella Carta avrebbe certamente meglio consentito alle istanze regionali (e delle autonomie in genere) di trovare ascolto da parte degli organi della direzione politica dello Stato (sebbene, secondo un’opinione, il sistema delle conferenze non si presti “a risolvere problemi e contrasti che richiedono il massimo di assunzione di responsabilità politica”<sup>95</sup>); a tal proposito, pertanto, e a prescindere dalle considerazioni che possono farsi in merito alla riforma recentemente fallita, la scelta di non provvedere in tal senso sembra difficilmente comprensibile<sup>96</sup>, sebbene proprio la mancata riuscita della revisione abbia, per taluno, prodotto un indiretto “potenziamento” del sistema delle conferenze<sup>97</sup>.

La buona riuscita di una tale operazione dipende – com’è ovvio – dalle modalità attraverso le quali può essere concretizzata l’idea di dar voce alle Regioni nella seconda Camera<sup>98</sup>. In ogni caso, diverse sono le ragioni che fanno ritenere questa una scelta da non scartare. Per prima cosa, in questo modo le Regioni potrebbero partecipare, sebbene in alcuni casi, alla funzione legislativa dello Stato realizzandosi in tal modo una reale commistione tra interesse generale e interessi territoriali, l’uno e

---

riconoscimento in capo ad esso di una funzione propositiva in merito a “temi che il Comitato ritenga utile per l’attuazione di una coerente politica regionale europea” [G. PORRO, (voce) *Regioni e Unione europea*, cit., § 1].

<sup>90</sup> Tra gli altri, v., I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., 377 ss., e, ora, ID., *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), 3/2015, 116; M. MANCINI, *La resistibile ascesa*, cit., 981; A.M. CITRIGNO, *La riforma del bicameralismo paritario e del Titolo V Cost. Quale prospettiva per il sistema delle Conferenze?*, in AA.VV., *Forma di Governo*, cit., 116 s. e 122 ss., e L. DELL’ATTI, *op. cit.*, § 4.

<sup>91</sup> Cfr. I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., 323. Interessante, al riguardo, pare [Corte cost. n. 261 del 2015](#) (p. 4 del *cons. in dir.*), sopra richiamata.

<sup>92</sup> Manca, ad oggi, una adeguata sede di rappresentanza delle autonomie al livello legislativo (M. MANCINI, *La resistibile ascesa*, cit., 976).

<sup>93</sup> Contraria I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., 345 ss., ad avviso della quale questa strada non favorirebbe quel dialogo con il Parlamento tanto auspicato (377) e ID., *Il futuro Senato della Repubblica*, cit., 121 ss.; v. anche R. BIN-I. RUGGIU, *op. cit.*, 904 ss., ma *passim*. Tuttavia, I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze*, cit., 553, osserva che “la Corte ha più volte puntualizzato che le conferenze sono il fulcro di riferimento del sistema, ma sempre in attesa che si realizzi la seconda camera delle Regioni o quanto meno la Commissione bicamerale integrata da rappresentanti regionali prevista nell’art. 11 della legge cost. 3/2001. Sembra, dunque, che anche la Corte guardi ad un modello camerale come vera espressione della rappresentanza territoriale”.

<sup>94</sup> Cfr. quanto osserva al riguardo G. DUSO, *op. cit.*, 20.

<sup>95</sup> U. ALLEGRETTI, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Le Regioni*, 1/2016, 32.

<sup>96</sup> Cfr. F. POLACCHINI, *op. cit.*, 452; R. DI MARIA, *Regioni ed Enti locali al cospetto di Stato e Unione europea. La “crisi nazionale ed euro-unitaria” della rappresentanza delle autonomie territoriali*, in AA.VV., *Rappresentanza politica e autonomie*, cit., 470.

<sup>97</sup> G. D’AMICO, *La sentenza sulla legge Madia*, cit., § 6.

<sup>98</sup> Non pochi dubbi infatti solleva la riforma in atto, sui quali non ci si può qui soffermare (sia solo consentito rinviare ad A. RANDAZZO, *op. cit.*).



gli altri essendo strettamente collegati. Peraltro, non sembra da trascurare quanto affermato da una parte della dottrina e cioè che il modo migliore di valorizzazione delle autonomie territoriali sarebbe quello di portare l'autonomia al centro<sup>99</sup>. In ogni caso, rappresentanza politica e rappresentanza territoriale si integrerebbero e sorreggerebbero a vicenda.

Sul versante esterno, non pare che il Comitato possa “appagare compiutamente il bisogno pressante di realizzazione dell'autonomia”<sup>100</sup> e quindi, anche su questo fronte, parrebbe necessario percorrere altre strade; una di queste potrebbe essere senz'altro una “federalizzazione” del Parlamento europeo<sup>101</sup> ed una trasformazione, nella forma o nella sostanza, del Comitato in Camera delle Regioni<sup>102</sup>. Inoltre, non sarebbe da scartare l'idea di rendere tale organo elettivo e di legare i suoi componenti a mezzo di un vero e proprio mandato<sup>103</sup>; lungi dall'andare nel verso opposto all'integrazione, queste due novità rafforzerebbero le autonomie territoriali e, come si diceva, in definitiva muoverebbero nel senso dell'integrazione stessa. Quanto ora detto presupporrebbe, però, un cambiamento di prospettiva, se si pensa alle origini del Comitato; ed infatti la non idoneità a rappresentare le istanze territoriali è, potrebbe dirsi, in “*re ipsa*”, in un certo senso “voluta”, in quanto i timori da alcune parti avanzati erano proprio quelli che con tale organo si potesse rischiare di indebolire la sovranità statale nel caso di esigenze locali, sorrette da soggetti politici forti, contrastanti con l'interesse nazionale<sup>104</sup>. Non sarebbe “inopportuno”, allora, un intervento legislativo volto a ridefinire la rappresentanza nazionale in seno al Comitato, in modo da rendere quest'ultimo all'altezza del rilievo che è ad esso riconosciuto dall'Unione<sup>105</sup>.

A ciò potrebbe aggiungersi un maggiore ruolo della Conferenza Stato-Regioni in occasione della “sessione europea” (oltre al fatto che si potrebbe rafforzare la partecipazione delle Regioni in fase ascendente e discendente, come pare si volesse fare con il nuovo Senato previsto dalla riforma Renzi-Boschi). Infine, non è mancato chi ha rilevato che la stessa creazione, all'interno del Parlamento, di una Camera delle Regioni giocherebbe un ruolo non indifferente nel “garantire l'accesso costante, strutturato ed effettivo delle istanze regionali nel dialogo politico europeo”<sup>106</sup>.

Non si ha la pretesa di considerare quanto in questa sede prospettato quale soluzione idonea a colmare il *deficit* di rappresentanza delle Regioni (e delle autonomie in genere); quelle appena avanzate sono solo proposte da sottoporre alla prova dell'esperienza<sup>107</sup>, anche condizionate al modello di rappresentanza (spec. territoriale) prescelto<sup>108</sup>, nel convincimento che come la Costituzione *vivente* può discostarsi da quella *vigente* così ogni previsione che oggi si tenta di formulare può essere smentita dai fatti. D'altra parte, la realtà supera spesso l'immaginazione (ecco perché certe previsioni che oggi si cerca di avanzare sotto forma di proposte e di strade da percorrere

---

<sup>99</sup> ... secondo quanto rileva A. RUGGERI in più scritti, tra cui *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un “modello” e delle sue possibili realizzazioni)*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 24/2005, 16 del *paper*. Sull'opportunità di “immettere le Regioni nella sede parlamentare”, P. CARETTI, *La strana voglia di ricominciare sempre tutto daccapo*, in *Le Regioni*, 4/2012, 753.

<sup>100</sup> A. RUGGERI, *Unione Europea e Regioni*, cit., 191. Non è mancato chi ha osservato che “il ruolo svolto dal Comitato non garantisce certamente il pieno riconoscimento istituzionale a livello europeo delle Regioni e degli Enti locali” (A.W. PANKIEWICZ, *op. cit.*, 104).

<sup>101</sup> A. RUGGERI, *Unione Europea e Regioni*, cit. 191 s. e ID., *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali*, cit., 16 s. del *paper*.

<sup>102</sup> Cfr. A.W. PANKIEWICZ, *op. cit.*, 105 e 117 ss. (l'A. non manca di mettere in luce i non pochi problemi che una tale operazione comporterebbe).

<sup>103</sup> Non di questa idea è A.W. PANKIEWICZ, *op. cit.*, 125 s.

<sup>104</sup> V. FALCONE, *op. cit.*, 248, il quale osserva pure che anzi “prevalleva [...] la volontà di indebolire la legittimazione” del Comitato.

<sup>105</sup> F. PATERNITI, *op. cit.*, 51.

<sup>106</sup> F. PATERNITI, *op. cit.*, 53.

<sup>107</sup> ... alle quali potrebbe aggiungersi quella di creare un organo *ad hoc*, che non sia incardinato né presso il Parlamento né presso il Governo (al riguardo, v. quanto rileva I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica*, cit., 130).

<sup>108</sup> Si tratta cioè di aderire al modello che si delinea rispondendo a talune domande: la rappresentanza degli enti in parola sarebbe meglio garantita in sede parlamentare o extra-parlamentare? Sarebbe da affidare ai Presidenti regionali o ai consiglieri regionali? Molte altre domande potremmo porci che ci indurrebbero a risalire alle “radici” della rappresentanza.

non possono che essere “affette” da una inevitabile relatività)<sup>109</sup>. Tuttavia talune cose sono certe, in conclusione, e cioè che la “sorte” dell’autonomia è strettamente collegata alla effettività della rappresentanza e che quest’ultima merita di essere considerata alla luce dei tempi che viviamo, caratterizzati da notevoli spinte “dal basso” e da un “risveglio” delle comunità locali e del senso di cittadinanza (attiva), in questa contingenza storica particolarmente avvertito; ecco perché si rafforza l’idea che l’attuale sistema appaia insufficiente, necessiti di essere aggiornato e che ancora molta strada si debba fare perché possano trovare voce le istanze delle Regioni.

---

<sup>109</sup> Inoltre non si può neanche trascurare il fatto che la componente soggettiva può assumere un qualche rilievo sulle dinamiche della rappresentanza, quest’ultima rimanendo condizionata dalle concrete modalità attraverso le quali i rappresentanti svolgono il loro ruolo (la responsabilità che dovrebbe avvertire chi svolge una funzione pubblica è cosa altra rispetto a quanto regole scritte potrebbero prevedere).