



LE FORME DI COOPERAZIONE ISTITUZIONALE

di Caterina Cittadino e Marcella Grana

Publicato in “ASTRID – Rassegna” n. 1 del 2006

PARTE I

IL SISTEMA DELLE CONFERENZE

di CATERINA CITTADINO

I rapporti tra lo Stato e le Regioni sono disciplinati in base al principio costituzionale della leale collaborazione¹: è stata la Corte costituzionale, fin dalla metà degli anni '80, ad applicarlo nelle materie in cui, fra Stato e Regioni, vi fosse un intreccio di interessi e competenze tale da richiedere l'attivazione di meccanismi di coordinamento tra i diversi livelli di governo per giungere ad una decisione quanto più possibile condivisa.

In Italia il principio di leale collaborazione è un principio generale di origine comunitaria, che ha trovato esplicito riconoscimento nel riformato art. 120, comma 2°, del titolo V della Costituzione.

La leale collaborazione è una regola che deve ispirare i reciproci rapporti fra Stato, Regioni, città metropolitane, province e comuni, sia in senso orizzontale che in senso verticale; essa impone, quindi, una “corretta partecipazione” tra gli enti che compongono la Repubblica mediante l'instaurazione di un sistema di partecipazione fra gli enti interessati all'esercizio di una determinata funzione.

Si ha attuazione del principio di leale collaborazione in tutti quei casi in cui esigenze unitarie e/o di tutela delle autonomie impongano forme di raccordo fra i diversi livelli di governo, oltre che nei casi in cui la legge (primaria o costituzionale) attribuisca ad Enti diversi competenze interferenti nell'esercizio di una determinata funzione, ovvero riconosca la titolarità di una funzione in capo ad un Ente, ovvero ancora preveda la facoltà per più Enti di raccordarsi per il migliore esercizio delle loro funzioni.

L'esigenza di assicurare al sistema delle autonomie, e in primo luogo alle Regioni, una effettiva partecipazione a quelle decisioni di livello nazionale, di carattere normativo, ma anche amministrativo, destinate ad incidere sull'esercizio delle loro competenze è oggi soddisfatta soprattutto dall'istituzione di tre organi, la conferenza Stato-Regioni (istituita con d.P.C.M. 12 ottobre 1983 e successivamente disciplinata in via legislativa con la l. n. 400/1988 e il d.lgs. n. 281/1997), la conferenza Stato-Città e autonomie locali (istituita con

¹ In realtà, fino alla modifica costituzionale del 2001 che ha sostanzialmente equiparato i diversi livelli di governo, i rapporti fra questi erano ispirati forse più al criterio di supremazia - che si manifestava attraverso il valore dell'interesse nazionale - dell'uno rispetto all'altro. Sul punto cfr. FROSINI T.E., *Quella leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni*, in *Amministrazione civile*, 2005, 1, 46 ss.

d.P.C.M. 2 luglio 1996 e successivamente disciplinata con il d.lgs. n. 281/1997) e la conferenza unificata (disciplinata dal d.lgs. n. 281/1997).

Si tratta del c.d. «sistema delle Conferenze», ovvero di quel complesso sistema di regole che disciplinano i rapporti tra Governo, autonomie regionali e locali che si realizzano appunto in seno ai sopra citati organismi.

La successione degli atti normativi che nel tempo hanno disciplinato il sistema delle conferenze, segna il progressivo passaggio da una fase iniziale nel corso della quale a queste sedi si riconosce un mero ruolo consultivo, prevalentemente in ordine a decisioni di natura amministrativa, ad una fase nella quale esse vengono intese soprattutto come sedi di previo confronto e accordo su decisioni di natura non solo normativa, ma più in generale politica.

La prima Conferenza è istituita nel nostro ordinamento con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'anno 1983. Il dpcm istitutivo affidava ad essa compiti consultivi, di informazione, di studio e raccordo su problemi generali di interesse comune tra Stato e regioni.

L'entrata in vigore della legge n. 400/1988 segna una svolta decisiva nella struttura e nella competenza della conferenza Stato-Regioni. La fonte legislativa di disciplina consente, invero, di rafforzarne i compiti e decreta il suo affermarsi nel nostro sistema istituzionale.

Ben presto, anche se non senza ostacoli e battute di arresto, la Conferenza Stato-Regioni diventa la sede del confronto e, soprattutto, della voce delle regioni.

Gli anni successivi alla sua previsione per mezzo della legge n. 400/88 registrano, comunque, una forte conflittualità con il mondo delle autonomie locali che, ripetutamente, attraverso le proprie associazioni, ANCI ed UPI, rivendica una propria presenza nel sistema dei rapporti tra Governo e territorio.

Durante il Governo Dini (gennaio 1995-maggio 1996), un primo tentativo di allargare i tavoli tecnici di confronto tra le amministrazioni centrali e regionali ai rappresentanti tecnici dell'AnCI e dell'UpI su materie o argomenti di interesse locale, trova una forte ostilità del mondo regionale che impedisce di fatto l'apertura tecnica ai rappresentanti degli enti locali.

La vocazione degli enti locali ad assurgere a soggetto politico appartenente alla comunità nazionale non si arresta e ben presto balza prepotentemente alla ribalta politica, diventando non più una prerogativa delle sole regioni, ma una esigenza di più ampia portata, che coinvolge, a vario titolo ed a vari livelli, organismi di rappresentanza politica diversi dai tradizionali partiti.

Ed è proprio in virtù di tale esigenza che, nei primi mesi del '96, ancora con il governo Dini in carica, grazie anche al movimento dei sindaci, che si affermava prepotentemente nella scena politica, viene avanzata formalmente la richiesta delle autonomie locali di avere una propria sede di rappresentanza e raccordo, attraverso l'istituzione di una Conferenza Stato-Autonomie locali.

La diffidenza del Ministero dell'Interno, preoccupato di perdere poteri e competenze sugli enti locali, a causa di un organismo la cui sede si prospettava in ambito Presidenza del Consiglio, e le obiezioni giunte dal mondo regionale, tese a ricondurre presso la sede della Conferenza Stato-Regioni la discussione ed il coordinamento delle problematiche concernenti gli enti locali, hanno, tuttavia, reso possibile la sua istituzione solo con il successivo Governo Prodi, anche grazie al mutato quadro politico del Paese, tradizionalmente più sensibile alle esigenze di una effettiva rappresentanza del sistema delle autonomie.

Una decisiva consacrazione delle conferenze quale organi indispensabili e di raccordo si ha con il d.lgs 28 agosto 1997, n. 281, di attuazione della delega contenuta nella legge n. 59/97, con il quale, mentre in altre sedi legislative e sempre in attuazione di specifiche deleghe contenute nella predetta legge n. 59/97 si rafforzano le competenze

delle regioni e delle autonomie locali attraverso la previsioni di maggiori e più dettagliate competenze amministrative da conferire ex novo, si individuano puntuali e dettagliate competenze sia per la conferenza Stato-Regioni, sia per quella Stato-Città-Autonomie locali che rendono obbligato il passaggio in quelle sedi di numerosi atti della vita politica ed amministrativa del paese.

L'intenzione palese è quella di far diventare la Conferenza un passaggio obbligato di numerosi procedimenti legislativi e amministrativi, al fine di stimolare e promuovere una visione corale del sistema paese considerata quale primo e più importante gradino verso una politica di concertazione strategica e strutturale sulle politiche delle governance .

Contestualmente il d.lgs 281/97 istituisce la Conferenza Unificata, affidando a tale nuovo organo le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni, e delle comunità montane.

La Conferenza Unificata, che non gode di un'autonoma struttura organizzativa, come invece è previsto per le altre due Conferenze, assume man mano sempre maggiore risalto.

A decretarne il successo è, in primo luogo, l'intero percorso del c.d. federalismo amministrativo impostato, ancor prima del novellato Titolo V, sulla base del principio di sussidiarietà. Le norme di disciplina recate in proposito prevedono il passaggio nella sede della Conferenza Unificata di tutti gli atti riguardanti il complesso processo di devoluzione a favore delle regioni e degli enti locali, ivi comprese tutte le necessarie intese previste per la definizione dei provvedimenti riguardanti il conferimento delle risorse.

Fra le cause del suo rafforzamento occorre evidenziare, in secondo luogo, la maggiore coesione fra i comuni e le province venutasi a realizzare in ambito ANCI ed UPI, che teorizza e persegue l'idea e la necessità di una strategia unica fra tutti gli amministratori locali, partendo dalla constatazione delle esigenze comuni alla gestione delle amministrazioni pubbliche, piuttosto che a quelle, di natura politica, legate all'appartenenza ad un determinato partito.

Cambia, contestualmente, l'atteggiamento di ostilità e di competizione delle regioni, che, probabilmente, comprendono come da una più stretta condivisione di obiettivi e da una maggiore coesione di intenti con le autonomie locali, pur nel rispetto della diversità dei ruoli, possa derivare per l'intero sistema delle Autonomie una maggiore *"forza contrattuale"* rispetto al Governo.

Il ruolo della Corte Costituzionale e gli strumenti di funzionamento del sistema delle conferenze

La Corte Costituzionale si è espressa numerose volte in ordine al sistema delle Conferenze, con particolare riguardo alla legittimazione dell'esistenza delle Conferenze medesime ed all'uso degli strumenti atti a perseguirne gli obiettivi e concretizzare il ruolo.

Sotto il primo profilo, della legittimazione, vanno evidenziate prioritariamente le ripetute decisioni in ordine al principio di leale collaborazione, di cui si è detto, enucleato dai giudici della Consulta, molto tempo prima della riforma in senso federalista del 2001, attraverso l'interpretazione dell'art. 5 Cost. ed a salvaguardia delle prerogative di decentramento poste dalla citata norma.²

La giurisprudenza sulla *"leale collaborazione"* o *"necessaria cooperazione"* ha assunto ancor più rilievo a seguito della *"legificazione"* delle conferenze, in quanto il rafforzamento conseguente alla creazione di un vero e proprio sistema di regole ed il potenziamento delle competenze ad esse affidate, ha consentito di individuare nuovi parametri di comparazione che hanno permesso di sancire l'importanza e la necessità di

² Fra le prime decisioni sull'argomento: sent. 14 dicembre 1989, n. 544, sent. 30 giugno 1988, n. 747, sent. 21 dicembre 1985, n. 359, sent. 27 giugno 1986, n. 151.

una preventiva compensazione degli interessi in formali sedi di concertazione tra Stato, regioni ed enti locali.

Successivamente, l'interesse si è spostato dalla legittimazione dell'organo a quello della cogenza degli strumenti concertativi utilizzati.

Senza addentrarsi nel merito della specifica disamina di tali strumenti, ai quali è dedicata una specifica parte, si evidenzia che nella tipologia degli atti conclusivi dei «lavori» delle conferenze assumono principale importanza i pareri, le intese, gli accordi; accanto a questi vanno, altresì, menzionate le deliberazioni relative ad una consistente serie di questioni: nomine, criteri di ripartizione di risorse, proposte di vario genere ecc.

I pareri riguardano soprattutto gli atti normativi (disegni di legge, schemi di decreto legislativo o di regolamento del Governo che interessino materie di competenza regionale o locale, a partire dal disegno finanziaria e dai disegni di legge collegati) e devono essere espressi entro 20 giorni. Per ragioni di urgenza, il Governo può posticipare la consultazione delle conferenze (rispetto alla presentazione in Parlamento dei disegni di legge o degli schemi di decreto legislativo), ma è comunque tenuto a tener conto dei pareri successivamente espressi in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari. Nel caso che il parere delle conferenze venga chiesto su atti già definitivi (divenuti tali sempre per motivi d'urgenza), la conferenza può chiedere che il Governo lo valuti al fine di un'eventuale revoca o riforma degli stessi.

Quanto alle intese, esse devono essere raggiunte, quando previste dalla legge, entro 30 giorni; nel caso in cui non siano raggiunte, il Governo procede all'adozione dei provvedimenti di sua competenza con deliberazione motivata. Anche in questo caso, per motivi d'urgenza il Governo può procedere senza la previa intesa, ma è tenuto a sottoporre i provvedimenti adottati alla conferenza entro i 15 giorni successivi e il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della conferenza ai fini di eventuali deliberazioni successive.

Per quanto concerne, infine, gli accordi, essi sono diretti al perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, in applicazione del principio di leale collaborazione, consentendo un coordinamento delle rispettive competenze e l'esercizio di attività di interesse comune.

Nell'ambito di tali strumenti, indubbiamente, l'intesa ha raggiunto, soprattutto nelle più recenti decisioni della Corte Costituzionale conseguenti alla riforma del Titolo V, una enorme rilevanza ed una sicura prevalenza rispetto agli altri, poiché ritenuta l'unico strumento in grado di prevalere, una volta raggiunta, su scelte o interventi esclusivamente dello Stato a salvaguardia delle competenze in essa prefigurate.

Il funzionamento delle Conferenze dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V

La riforma costituzionale n. 3 del 2001, attraverso la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost) e l'affermazione del principio di pari dignità degli enti territoriali (art. 114 Cost), e la legge di attuazione n. 131/2003, mediante la ripetuta proposizione di accordi e di intese fra Stato e Autonomie, rafforzano ulteriormente il sistema delle Conferenze e, in particolar modo, la Conferenza Unificata quale sede istituzionale preferenziale di raccordo e coordinamento.

Al rafforzamento formale, tuttavia, non consegue un rafforzamento sostanziale dell'attività dell'organo, che perde nel concreto funzionamento, quella capacità, che ne aveva decretato il costante successo negli anni, di diventare la sede di raccordo delle esigenze di governo del paese.

Le cause sono da rinvenire nell'atteggiamento di chiusura sostanziale verso le "ragioni" delle Autonomie da parte del Governo che, pure, ha ereditato la riforma del Titolo V, che si professa federalista tanto da ritenere il perseguimento del federalismo obiettivo primario ed indefettibile della propria azione, ma che, nei fatti e nelle iniziative intraprese, si dimostra centralista e chiuso al confronto.

Prova di quanto affermato sono i numerosi conflitti avviati davanti alla Corte Costituzionale avverso leggi regionali e statali³ e una lunga serie di iniziative legislative e di riordino delle amministrazioni centrali volte ad accentrare funzioni e competenze.⁴

Il fronte delle autonomie, diversamente, mantiene, anche dopo l'entrata in vigore del novellato Titolo V, una certa coesione.

Tale affermazione è suffragata anche dalle posizioni unitarie espresse in questi ultimi anni dalle Conferenze e, in particolar modo dalla Conferenza Unificata, ogni qual volta interventi del Governo, soprattutto in sede di legge finanziaria, hanno colpito regioni o autonomie locali, posizioni che hanno provocato, per la prima volta nella storia istituzionale del sistema delle conferenze, ripetuti periodi di inattività dei predetti organismi.⁵

Le Autonomie disertano la Conferenza lamentando il mancato confronto con il Governo e chiedono ripetutamente un più collaborativo atteggiamento da parte del governo stesso. Nelle dichiarazioni è costantemente evidenziata la necessità di pervenire a forme di effettiva e paritaria cooperazione, in grado di assecondare le scelte di una società e di un ordinamento impostate su una visione multilivello del governo del paese.

³ Dalla data di entrata in vigore della riforma del Titolo V (8 novembre 2001) si è determinata la seguente situazione: leggi regionali e provinciali impugnate innanzi alla Corte costituzionale: anno 2001 n. 2, anno 2002 n. 63, anno 2003 n. 37, anno 2004 n. 76, anno 2005 n. 60 per un totale di n. 238 provvedimenti. Nella Regione siciliana sono state impugnate n. 7 leggi regionali. Leggi statali impugnate dalle Regioni: anno 2002 n. 37, anno 2003 n. 50, anno 2004 n. 42 e anno 2005 n. 11. Per quanto, infine, riguarda i ricorsi su conflitti di attribuzione promossi dalle regioni avverso provvedimenti statali la situazione è la seguente: costituiti n. 61, non costituiti n. 15, per un totale di n. 76. *Fonte Dipartimento Affari Regionali- Ufficio Attività Giuridiche e Politiche Regionali - "Il contenzioso fra lo Stato e le Regioni dall'entrata in vigore della riforma Costituzionale" - Quarta edizione, aggiornata al 15 ottobre 2005.*

⁴ Per tutti valga l'esempio del riordino del Ministero delle politiche agricole e forestali, i cui decreti legislativi suddivisi per settori di competenza, contengono in alcun conto il potenziamento delle autonomie conseguente alla riforma costituzionale del 2001.

⁵ Si elencano, di seguito, le date di programmazione delle Conferenze indicando le convocazioni che non hanno avuto luogo per le ragioni evidenziate:

Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata

6 febbraio 2003; 27 febbraio 2003; 13 marzo 2003; 27 marzo 2003; 15 aprile 2003; 22 maggio 2003; 12 giugno 2003; 19 giugno 2003; 3 luglio 2003; 24 luglio 2003; 9 settembre 2003; 23 settembre 2003; 2 ottobre 2003; 9 ottobre 2003 (non si è tenuta); 6 novembre 2003; 26 novembre 2003; 10 dicembre 2003; 17 dicembre 2003.

Conferenza Stato Regioni

15 gennaio 2004; 29 gennaio 2004 (non si è tenuta); 12 febbraio 2004; 4 marzo 2004 (non si è tenuta); 29 aprile 2004; 20 maggio 2004; 17 giugno 2004; 1° luglio 2004; 15 luglio 2004; 29 luglio 2004; 23 settembre 2004; 28 settembre 2004; 14 ottobre 2004; 11 novembre 2004; 25 novembre 2004; 16 dicembre 2004.

Conferenza Unificata

15 gennaio 2004; 12 febbraio 2004 (non si è tenuta); 4 marzo 2004 (non si è tenuta); 1° aprile 2004 (non si è tenuta); 29 aprile 2004; 20 maggio 2004; 17 giugno 2004; 1° luglio 2004; 15 luglio 2004 (non si è tenuta); 29 luglio 2004 (non si è tenuta); 3 agosto 2004; 23 settembre 2004; 28 settembre 2004; 14 ottobre 2004; 11 novembre 2004; 25 novembre 2004; 16 dicembre 2004. Per quanto riguarda l'anno 2005 è stata sospesa il 22 settembre e non si è tenuta il 13 ottobre.

Che non si tratti di una scelta legata a contingenti schieramenti politici, peraltro, è dimostrato dal contesto in cui tutto ciò si verifica e che vede, da una parte, un Governo di centro-destra alla guida del paese, dall'altra una Italia divisa a metà, almeno fino al maggio 2005, fra regioni di centro destra e regioni di centro sinistra.

Se la situazione determinatasi nell'attuale Governo ha sicuramente dimostrato la compattezza degli enti locali e delle regioni, il ripetuto ricorso "all'arma" della mancata presentazione dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali al tavolo delle Conferenze, ha parimenti evidenziato un più generale problema legato al funzionamento stesso del sistema delle conferenze, in relazione agli atti ed ai procedimenti sottoposti al proprio vaglio.

Il funzionamento a singhiozzo delle Conferenze, se è stato in grado di sospendere o addirittura bloccare procedimenti amministrativi, alcuni di qualche rilevanza altri di natura estremamente tecnica o di basso interesse sotto il profilo della discrezionalità delle scelte prefigurate, ha, per altro verso, dimostrato uno scarso livello di efficacia sui grandi temi della vita politico-amministrativa del paese.

E' così emerso un sistema a collo di bottiglia, dove confluisce una infinita serie di pareri, accordi ed intese su svariati provvedimenti, molto spesso dal contenuto minimale, ma carente di regole e procedure atte a risolvere la sostanziale questione del ruolo che oggi le autonomie devono avere nel governo del paese. E', così, emersa una organizzazione troppo occupata a risolvere problemi spiccioli, poco influente in un contesto di reale e paritario confronto sulle grandi questioni.

La delega prevista nell'art. 2 della legge n. 131/2003, volta a definire specifiche forme di consultazione e raccordo fra Stato e autonomie, nel rispetto del principio di leale collaborazione, peraltro, non ha avuto attuazione.

Il sistema delle Conferenze, si è trovato così, in mezzo ad un guado: da una parte inadeguato rispetto alle previsioni del Titolo V, che ne presuppongono un ruolo ancora più centrale e determinante in relazione al generale rafforzamento dell'autonomia delle regioni e degli enti locali, dall'altro depotenziato da una crisi legata, come si è detto, non solo ai contingenti e conflittuali rapporti politici, ma anche allo stesso funzionamento.

Si è così invertito quel *trend* costante che negli ultimi anni ha visto il continuo potenziamento del ruolo delle Conferenze e l'affermarsi della generale condivisione della sua centralità nel sistema di governo del Paese.

IL NUOVO RUOLO DELLE CONFERENZE

Il riconoscimento dell'importanza del ruolo della Conferenza risponde ad un *trend* diffuso a livello internazionale, come si evince, per esempio, dalla proliferazione, negli Stati decentrati, di luoghi di dialogo e di concertazione fra i diversi livelli di governo.

Lo stesso *trend* si riscontra in ambito sovranazionale, come dimostra il processo costituente europeo, in cui trionfano modelli che privilegiano la negoziazione interistituzionale, e trova significativa espressione nel superamento dei modelli di intervento dei pubblici poteri fondati su parametri classici quali la supremazia, la gerarchia, la rigidità nella definizione delle competenze, per volgersi ad altre e meno vincolate forme di azione interistituzionale e normativa.

Il panorama internazionale degli stati federali e quasi federali mostra la presenza di strumenti di raccordo intergovernativo che si affiancano alle sedi istituzionali di rappresentanza territoriale, costituendo la prima espressione dell'affermazione di un modello di federalismo di natura cooperativa.

Il c.d. “modello senatoriale” di rappresentanza territoriale, tuttavia, attraversa, oggi, un momento di crisi, determinata, in parte, dalla preminenza che gli interessi partitici e di politica generale esercitano nell’ambito della Camera alta; gli strumenti di raccordo intergovernativo servono, così, a superare il *deficit* di rappresentanza territoriale a livello parlamentare. E’ quanto, per esempio, accade in Canada, Svizzera, Australia e in Belgio (dopo la riforma del Senato del 1993): tutti Stati in cui è possibile registrare uno spostamento della rappresentanza territoriale dalla sfera parlamentare legislativa all’ambito esecutivo, al fine di ottenere una maggiore rapidità nelle deliberazioni, massima efficienza e competenza tecnica.

Diversamente, esistono casi in cui, per esempio Stati Uniti e Germania, vi è invece una netta separazione tra circuiti rappresentativi e cooperativi, perché diversa è la natura delle funzioni svolte dai rappresentanti territoriali e differenti sono i fini perseguiti nella Camera alta ed in sede di Conferenza.

Da quanto detto, si comprende chiaramente come la creazione di sedi preposte all’incontro e alla cooperazione tra i diversi livelli di governo, assuma un’importanza primaria in quegli ordinamenti in cui non è previsto un sistema di rappresentanza degli interessi territoriali a livello parlamentare (per esempio la Spagna).

Per quanto riguarda l’Italia, la questione principale da affrontare è quella della individuazione di un giusto equilibrio fra principio di sussidiarietà e collaborazione.

Il principio di collaborazione, alla luce della riforma costituzionale del Titolo V, si è sostanzialmente modificato. Esso, se correttamente applicato, dovrebbe evitare imposizioni da parte dello Stato. Per altro verso, la sussidiarietà, nell’accezione della Corte Costituzionale⁶, spinge verso forme di collaborazione in cui regioni, ma anche comuni e province, sono in qualche modo obbligate a rinunciare all’assunzione di proprie competenze in virtù di più generali ed unitarie esigenze. Le funzioni assunte in sussidiarietà dallo Stato non sono, così, sempre e comunque *ab origine* statali, ma divengono tali per un fenomeno di attrazione giustificato dalla sussidiarietà.

Si verifica, in tal guisa, una utilizzazione del principio di collaborazione in funzione della negoziabilità delle competenze, che richiede, necessariamente, l’individuazione di puntuali procedure atte a garantire il corretto utilizzo dello strumento dell’intesa, individuato dalla Consulta come idoneo alla concertazione della negoziabilità di cui si è detto.

La ricerca del giusto equilibrio non può che passare per il sistema delle Conferenze, la cui istituzione è stata in grado, comunque, di determinare una significativa mutazione della forma di governo italiana, a prescindere dai momenti di maggiore o minore fortuna nel proprio funzionamento.

La composizione delle conferenze le ha rese, infatti, luoghi di confronto e dialogo fra tutti i livelli di governo che a diverso titolo concorrono alla determinazione della politica nazionale.

Peraltro, a normativa vigente, le Conferenze restano l’unica sede di confronto fra lo Stato, le regioni e gli enti locali.

La novella del 2001, come sopra ricordato, spinge verso un maggiore riconoscimento del sistema delle Conferenze; tale riconoscimento formale, tuttavia, non è sufficiente, per quanto detto, a garantire un corretto funzionamento dei rapporti tra Stato e autonomie, alla luce del sistema regionale prefigurato della riforma del Titolo V, in bilico, come si è detto, tra garantismo e collaborazione.

⁶ Si cita, per tutte, la sentenza della Corte Costituzionale 23 settembre 2003, n. 303.

ALCUNE PROPOSTE

Si rende, così necessario, pensare ad un nuovo sistema di regole che, per un verso, sia maggiormente rispettoso del nuovo quadro costituzionale introdotto con la riforma del Titolo V e che, per altro verso, tenga conto dei problemi di funzionamento emersi in questi ultimi anni, nell'ottica del loro superamento.

Entrando in una siffatta logica occorre valutare, in primo luogo, come alla luce del nuovo Titolo V si registri uno spostamento di molti argomenti dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza Unificata, in considerazione del rafforzamento di ruolo conseguito dagli enti locali. L'articolo 114 Cost. ha definitivamente affermato il principio di pari dignità fra gli enti territoriali, mentre è l'ente territoriale minore che, ai sensi dell'art. 118 Cost., è il titolare, sulla base del principio di sussidiarietà, di tutte le funzioni amministrative.

In ragione di tale evidenza ed in considerazione anche dell'analisi storica in sintesi percorsa, occorrerebbe ripensare all'organizzazione del sistema di rappresentanza, mediante l'individuazione di una unica sede di concertazione, individuabile nella Conferenza Unificata. Anche in questo caso la strada da percorrere non potrà essere che quella di definire un giusto equilibrio nella effettiva rappresentanza che regioni, province e comuni dovranno avere, considerata la peculiarità di un sistema paese storicamente impostato sulla municipalità.

Nella valutazione dell'effettiva operatività che può assumere un siffatto sistema di rappresentanza, inoltre, un ruolo fondamentale gioca il grado di efficacia e di pregnanza da attribuire agli atti prodotti.

In tal senso, nella fondamentale sentenza n. 303, citata in nota, la Corte ha stabilito che *«per giudicare se una legge statale [...] sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina»*. Così argomentando, la Corte prefigura intese da sottoscrivere tra lo Stato e le singole regioni, oltre a quelle che dovrebbero poter essere adeguatamente concordate nell'ambito del sistema delle Conferenze.

Nella recente giurisprudenza della Corte, è anche dato rinvenire, inoltre, pronunce che sembrano, invece, valorizzare il ruolo delle intese da concludersi in seno alla conferenza.

Nella sentenza 26 gennaio 2004, n. 36, la Consulta ha statuito come l'esercizio del potere ministeriale di definire un prospetto informativo e le modalità della sua trasmissione, *«è censurato in quanto norma di dettaglio, che attribuirebbe un potere sostanzialmente regolamentare al Ministro al di fuori delle materie di potestà esclusiva dello Stato, e in quanto non prevede un'intesa nella conferenza Stato-Regioni, così violando il principio di leale collaborazione»*. L'intesa presso la Conferenza tornerebbe ad essere estremamente rilevante e necessaria in presenza di un intervento particolarmente «ampio» dello Stato nelle competenze di spettanza sia statale che regionale.

Partendo da tale assunto, e considerati i problemi di funzionamento emersi negli ultimi anni, appare possibile prefigurare un ulteriore salto di qualità nel funzionamento e nel ruolo della conferenza da realizzarsi anche attraverso una più oculata selezione delle proprie attività nell'ottica di un *“decentramento”* di taluni procedimenti che oggi vedono il sistema delle Conferenze sempre presente in via immediata e diretta.

A differenza del pur recente passato, in cui è stato necessario riempire di contenuti e competenze le Conferenze per consentirne la piena affermazione nel sistema istituzionale,

oggi è possibile prescindere dal concetto di mera quantità dei “prodotti” da realizzare e puntare sull’autorevolezza dell’organo e su un profilo di più alto tenore.

Affinché ciò sia possibile è necessario operare un distinguo nell’ambito degli attuali strumenti a disposizione delle Conferenze e, in particolar modo, delle intese e degli accordi, prefigurando percorsi differenziati che vedano l’affidamento alla singola amministrazione di quei procedimenti che hanno natura particolarmente tecnica o che incidono nei confronti di una o alcune regioni, mantenendo alla sede della conferenza i soli momenti di raccordo ed intesa che investono interessi più generali.

La Conferenza, inoltre, dovrebbe diventare la sede della conciliazione e concertazione di tutti quegli interessi che non hanno trovato composizione nelle sedi decentrate.

In via contestuale dovrebbero, altresì, prevedersi dei percorsi accelerati e semplificati, mediante la disciplina di vere e proprie “sessioni” finalizzate alla discussione ed all’approfondimento di interventi governativi di particolare rilevanza per la vita politica- istituzionale, in cui la organicità e complessità degli argomenti coinvolti ed il loro impatto sul sistema paese impongano il confronto con il mondo delle autonomie.

Si fa riferimento, in primo luogo, a tutti i provvedimenti legati a scelte di natura economico-finanziaria, quali DPF, legge finanziaria, legge di bilancio, legge di assestamento, ma non solo.

Permane l’esigenza di fondo che siano riviste, altresì, le regole generali dei rapporti.

In questa ottica occorrerà pensare ad un nuovo percorso per il patto interno di stabilità, prevedendo procedimenti che siano maggiormente consoni alla natura stessa dell’atto, che presuppone posizioni più paritarie fra i soggetti istituzionali chiamati a garantirlo.

Altrettanto improrogabile appare la individuazione di percorsi stabili e programmabili annualmente, a cominciare dalla legge sulla finanza locale e sui necessari meccanismi di aggiornamento che dovranno essere previsti, per finire, *last but not least*, alla programmazione su base annuale che potrebbe adottarsi per i nuovi trasferimenti di funzioni e risorse.

IL SISTEMA DELLE CONFERENZE ALLA LUCE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE APPROVATA IN PARLAMENTO ED ALLA NUOVA LEGGE ELETTORALE

Resta, infine da chiedersi se nel nostro paese il ruolo delle conferenze sia ancora valido nell’ambito di un ordinamento di stampo federale in cui sia prefigurata l’istituzione di una Camera di rappresentanza territoriale.

La questione si pone in ordine alla scelta, operata durante la discussione parlamentare sul disegno di legge costituzionale di riforma dell’ordinamento della Repubblica, approvato, in via definitiva, dal Parlamento, di costituzionalizzare la Conferenza Stato-Regioni, cui è affidata la realizzazione della leale collaborazione e la promozione di accordi ed intese, e stabilire la facoltà di istituire per legge altre Conferenze tra lo Stato e gli enti locali.

La risposta non può che essere positiva.

Il sistema delle conferenze ha oggi in Italia una doppia natura: da un lato si pone quale organizzazione volta a dar voce al sistema delle autonomie in un ambito prettamente politico (ad esempio i pareri nei confronti dei provvedimenti normativi del Governo), dall’altro si presenta quale una sede in cui realizzare strumenti che esplicano i propri effetti nell’ambito di procedimenti amministrativi (ad esempio accordi e intese).

Richiamando quanto in sintesi riportato sulle esperienze straniere, appare evidente come il ruolo per così dire “politico” sarà sicuramente ridimensionato se non assorbito dalla Camera di rappresentanza territoriale, per quanto sia da evidenziare come la soluzione prefigurata dal Parlamento non consenta una effettiva capacità di incidere sulle scelte politiche a causa della numericamente scarsa rappresentanza regionale e locale prevista.

In ogni caso il ruolo per così dire “amministrativo”, sarà certamente rafforzato. E ciò non solo in conseguenza della costituzionalizzazione della Conferenza – laddove la legge dovesse passare al vaglio del referendum – ma anche e soprattutto perché il raccordo sui procedimenti amministrativi, fattispecie già oggi preponderante rispetto alle altre competenze affidate alle Conferenze, manterrà tutta la sua validità dovendosi garantire, sempre e comunque, una sede di confronto maturo e di armonizzazione fra i vari attori della funzione amministrativa.

Si rileva, tuttavia, come sarebbe stato forse più opportuno prevedere una disposizione costituzionale non tanto relativamente all’organo, quanto piuttosto sugli strumenti con le quali le Conferenze operano e, quindi, sulle intese e sugli accordi, individuandoli quali momenti necessari in alcuni passaggi peculiari della gestione del paese, e stabilendo, magari con rinvio alla legge ordinaria, procedimenti volti a dettare regole nei casi in cui si vengano a creare situazioni di *empasse*.

Una ulteriore riflessione, per finire, riguarda i meccanismi di rappresentanza prefigurati nel disegno di legge elettorale. Una delle critiche più forti sollevate sul predetto disegno di legge riguarda proprio l’eccessivo peso acquistato dai partiti politici sulla scelta di chi è chiamato a concorrere per l’elezione in Parlamento.

Orbene, se questa sarà la soluzione cui andremo incontro, non si può fare a meno di riflettere sull’opportunità di puntare anche su forme di aggregazione politica impostate su caratteristiche diverse da quelle dei partiti, quali, per tornare in argomento, quella dei sindaci, o meglio degli amministratori locali in genere, valutando, anche sotto tale profilo, l’ulteriore positivo contributo che da tali forme di aggregazione potrà venire in relazione all’interesse del Paese ad una ordinata e democratica gestione della cosa pubblica.

PARTE I:

IL SISTEMA DELLE CONFERENZE

I rapporti tra lo Stato e le Regioni sono disciplinati in base al principio costituzionale della leale collaborazione⁷: è stata la Corte costituzionale, fin dalla metà degli anni ’80, ad applicarlo nelle materie in cui, fra Stato e Regioni, vi fosse un intreccio di interessi e competenze tale da richiedere l’attivazione di meccanismi di coordinamento tra i diversi livelli di governo per giungere ad una decisione quanto più possibile condivisa.

⁷ In realtà, fino alla modifica costituzionale del 2001 che ha sostanzialmente equiparato i diversi livelli di governo, i rapporti fra questi erano ispirati forse più al criterio di supremazia - che si manifestava attraverso il valore dell’interesse nazionale - dell’uno rispetto all’altro. Sul punto cfr. FROSINI T.E., *Quella leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni*, in *Amministrazione civile*, 2005, 1, 46 ss.

In Italia il principio di leale collaborazione è un principio generale di origine comunitaria, che ha trovato esplicito riconoscimento nel riformato art. 120, comma 2°, del titolo V della Costituzione.

La leale collaborazione è una regola che deve ispirare i reciproci rapporti fra Stato, Regioni, città metropolitane, province e comuni, sia in senso orizzontale che in senso verticale; essa impone, quindi, una “corretta partecipazione” tra gli enti che compongono la Repubblica mediante l’instaurazione di un sistema di partecipazione fra gli enti interessati all’esercizio di una determinata funzione.

Si ha attuazione del principio di leale collaborazione in tutti quei casi in cui esigenze unitarie e/o di tutela delle autonomie impongano forme di raccordo fra i diversi livelli di governo, oltre che nei casi in cui la legge (primaria o costituzionale) attribuisca ad Enti diversi competenze interferenti nell’esercizio di una determinata funzione, ovvero riconosca la titolarità di una funzione in capo ad un Ente, ovvero ancora preveda la facoltà per più Enti di raccordarsi per il migliore esercizio delle loro funzioni.

L’esigenza di assicurare al sistema delle autonomie, e in primo luogo alle Regioni, una effettiva partecipazione a quelle decisioni di livello nazionale, di carattere normativo, ma anche amministrativo, destinate ad incidere sull’esercizio delle loro competenze è oggi soddisfatta soprattutto dall’istituzione di tre organi, la conferenza Stato-Regioni (istituita con d.P.C.M. 12 ottobre 1983 e successivamente disciplinata in via legislativa con la l. n. 400/1988 e il d.lgs. n. 281/1997), la conferenza Stato-Città e autonomie locali (istituita con d.P.C.M. 2 luglio 1996 e successivamente disciplinata con il d.lgs. n. 281/1997) e la conferenza unificata (disciplinata dal d.lgs. n. 281/1997).

Si tratta del c.d. «sistema delle Conferenze», ovvero di quel complesso sistema di regole che disciplinano i rapporti tra Governo, autonomie regionali e locali che si realizzano appunto in seno ai sopra citati organismi.

La successione degli atti normativi che nel tempo hanno disciplinato il sistema delle conferenze, segna il progressivo passaggio da una fase iniziale nel corso della quale a queste sedi si riconosce un mero ruolo consultivo, prevalentemente in ordine a decisioni di natura amministrativa, ad una fase nella quale esse vengono intese soprattutto come sedi di previo confronto e accordo su decisioni di natura non solo normativa, ma più in generale politica.

La prima Conferenza è istituita nel nostro ordinamento con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri nell’anno 1983. Il dpcm istitutivo affidava ad essa compiti consultivi, di informazione, di studio e raccordo su problemi generali di interesse comune tra Stato e regioni.

L’entrata in vigore della legge n. 400/1988 segna una svolta decisiva nella struttura e nella competenza della conferenza Stato-Regioni. La fonte legislativa di disciplina consente, invero, di rafforzarne i compiti e decreta il suo affermarsi nel nostro sistema istituzionale.

Ben presto, anche se non senza ostacoli e battute di arresto, la Conferenza Stato-Regioni diventa la sede del confronto e, soprattutto, della voce delle regioni.

Gli anni successivi alla sua previsione per mezzo della legge n. 400/88 registrano, comunque, una forte conflittualità con il mondo delle autonomie locali che, ripetutamente, attraverso le proprie associazioni, ANCI ed UPI, rivendica una propria presenza nel sistema dei rapporti tra Governo e territorio.

Durante il Governo Dini (gennaio 1995-maggio 1996), un primo tentativo di allargare i tavoli tecnici di confronto tra le amministrazioni centrali e regionali ai rappresentanti tecnici dell’Anci e dell’Upi su materie o argomenti di interesse locale, trova una forte ostilità del mondo regionale che impedisce di fatto l’apertura tecnica ai rappresentanti degli enti locali.

La vocazione degli enti locali ad assurgere a soggetto politico appartenente alla comunità nazionale non si arresta e ben presto balza prepotentemente alla ribalta politica, diventando non più una prerogativa delle sole regioni, ma una esigenza di più ampia portata,

che coinvolge, a vario titolo ed a vari livelli, organismi di rappresentanza politica diversi dai tradizionali partiti.

Ed è proprio in virtù di tale esigenza che, nei primi mesi del '96, ancora con il governo Dini in carica, grazie anche al movimento dei sindaci, che si affermava prepotentemente nella scena politica, viene avanzata formalmente la richiesta delle autonomie locali di avere una propria sede di rappresentanza e raccordo, attraverso l'istituzione di una Conferenza Stato-Autonomie locali.

La diffidenza del Ministero dell'Interno, preoccupato di perdere poteri e competenze sugli enti locali, a causa di un organismo la cui sede si prospettava in ambito Presidenza del Consiglio, e le obiezioni giunte dal mondo regionale, tese a ricondurre presso la sede della Conferenza Stato-Regioni la discussione ed il coordinamento delle problematiche concernenti gli enti locali, hanno, tuttavia, reso possibile la sua istituzione solo con il successivo Governo Prodi, anche grazie al mutato quadro politico del Paese, tradizionalmente più sensibile alle esigenze di una effettiva rappresentanza del sistema delle autonomie.

Una decisiva consacrazione delle conferenze quale organi indispensabili e di raccordo si ha con il d.lgs 28 agosto 1997, n. 281, di attuazione della delega contenuta nella legge n. 59/97, con il quale, mentre in altre sedi legislative e sempre in attuazione di specifiche deleghe contenute nella predetta legge n. 59/97 si rafforzano le competenze delle regioni e delle autonomie locali attraverso la previsioni di maggiori e più dettagliate competenze amministrative da conferire ex novo, si individuano puntuali e dettagliate competenze sia per la conferenza Stato-Regioni, sia per quella Stato-Città-Autonomie locali che rendono obbligato il passaggio in quelle sedi di numerosi atti della vita politica ed amministrativa del paese.

L'intenzione palese è quella di far diventare la Conferenza un passaggio obbligato di numerosi procedimenti legislativi e amministrativi, al fine di stimolare e promuovere una visione corale del sistema paese considerata quale primo e più importante gradino verso una politica di concertazione strategica e strutturale sulle politiche delle governance .

Contestualmente il d.lgs 281/97 istituisce la Conferenza Unificata, affidando a tale nuovo organo le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni, e delle comunità montane.

La Conferenza Unificata, che non gode di un'autonoma struttura organizzativa, come invece è previsto per le altre due Conferenze, assume man mano sempre maggiore risalto.

A decretarne il successo è, in primo luogo, l'intero percorso del c.d. federalismo amministrativo impostato, ancor prima del novellato Titolo V, sulla base del principio di sussidiarietà. Le norme di disciplina recate in proposito prevedono il passaggio nella sede della Conferenza Unificata di tutti gli atti riguardanti il complesso processo di devoluzione a favore delle regioni e degli enti locali, ivi comprese tutte le necessarie intese previste per la definizione dei provvedimenti riguardanti il conferimento delle risorse.

Fra le cause del suo rafforzamento occorre evidenziare, in secondo luogo, la maggiore coesione fra i comuni e le province venutasi a realizzare in ambito ANCI ed UPI, che teorizza e persegue l'idea e la necessità di una strategia unica fra tutti gli amministratori locali, partendo dalla constatazione delle esigenze comuni alla gestione delle amministrazioni pubbliche, piuttosto che a quelle, di natura politica, legate all'appartenenza ad un determinato partito.

Cambia, contestualmente, l'atteggiamento di ostilità e di competizione delle regioni, che, probabilmente, comprendono come da una più stretta condivisione di obiettivi e da una maggiore coesione di intenti con le autonomie locali, pur nel rispetto della diversità dei ruoli, possa derivare per l'intero sistema delle Autonomie una maggiore *"forza contrattuale"* rispetto al Governo.

Il ruolo della Corte Costituzionale e gli strumenti di funzionamento del sistema delle conferenze

La Corte Costituzionale si è espressa numerose volte in ordine al sistema delle Conferenze, con particolare riguardo alla legittimazione dell'esistenza delle Conferenze medesime ed all'uso degli strumenti atti a perseguirne gli obiettivi e concretizzare il ruolo.

Sotto il primo profilo, della legittimazione, vanno evidenziate prioritariamente le ripetute decisioni in ordine al principio di leale collaborazione, di cui si è detto, enucleato dai giudici della Consulta, molto tempo prima della riforma in senso federalista del 2001, attraverso l'interpretazione dell'art. 5 Cost. ed a salvaguardia delle prerogative di decentramento poste dalla citata norma.⁸

La giurisprudenza sulla "*leale collaborazione*" o "*necessaria cooperazione*" ha assunto ancor più rilievo a seguito della "*legificazione*" delle conferenze, in quanto il rafforzamento conseguente alla creazione di un vero e proprio sistema di regole ed il potenziamento delle competenze ad esse affidate, ha consentito di individuare nuovi parametri di comparazione che hanno permesso di sancire l'importanza e la necessità di una preventiva compensazione degli interessi in formali sedi di concertazione tra Stato, regioni ed enti locali.

Successivamente, l'interesse si è spostato dalla legittimazione dell'organo a quello della coerenza degli strumenti concertativi utilizzati.

Senza addentrarsi nel merito della specifica disamina di tali strumenti, ai quali è dedicata una specifica parte, si evidenzia che nella tipologia degli atti conclusivi dei «lavori» delle conferenze assumono principale importanza i pareri, le intese, gli accordi; accanto a questi vanno, altresì, menzionate le deliberazioni relative ad una consistente serie di questioni: nomine, criteri di ripartizione di risorse, proposte di vario genere ecc.

I pareri riguardano soprattutto gli atti normativi (disegni di legge, schemi di decreto legislativo o di regolamento del Governo che interessino materie di competenza regionale o locale, a partire dal disegno finanziaria e dai disegni di legge collegati) e devono essere espressi entro 20 giorni. Per ragioni di urgenza, il Governo può posticipare la consultazione delle conferenze (rispetto alla presentazione in Parlamento dei disegni di legge o degli schemi di decreto legislativo), ma è comunque tenuto a tener conto dei pareri successivamente espressi in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari. Nel caso che il parere delle conferenze venga chiesto su atti già definitivi (divenuti tali sempre per motivi d'urgenza), la conferenza può chiedere che il Governo lo valuti al fine di un'eventuale revoca o riforma degli stessi.

Quanto alle intese, esse devono essere raggiunte, quando previste dalla legge, entro 30 giorni; nel caso in cui non siano raggiunte, il Governo procede all'adozione dei provvedimenti di sua competenza con deliberazione motivata. Anche in questo caso, per motivi d'urgenza il Governo può procedere senza la previa intesa, ma è tenuto a sottoporre i provvedimenti adottati alla conferenza entro i 15 giorni successivi e il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della conferenza ai fini di eventuali deliberazioni successive.

Per quanto concerne, infine, gli accordi, essi sono diretti al perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, in applicazione del principio di leale collaborazione, consentendo un coordinamento delle rispettive competenze e l'esercizio di attività di interesse comune.

Nell'ambito di tali strumenti, indubbiamente, l'intesa ha raggiunto, soprattutto nelle più recenti decisioni della Corte Costituzionale conseguenti alla riforma del Titolo V, una enorme rilevanza ed una sicura prevalenza rispetto agli altri, poiché ritenuta l'unico strumento in

⁸ Fra le prime decisioni sull'argomento: sent. 14 dicembre 1989, n. 544, sent. 30 giugno 1988, n. 747, sent. 21 dicembre 1985, n. 359, sent. 27 giugno 1986, n. 151.

grado di prevalere, una volta raggiunta, su scelte o interventi esclusivamente dello Stato a salvaguardia delle competenze in essa prefigurate.

Il funzionamento delle Conferenze dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V

La riforma costituzionale n. 3 del 2001, attraverso la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost) e l'affermazione del principio di pari dignità degli enti territoriali (art. 114 Cost), e la legge di attuazione n. 131/2003, mediante la ripetuta proposizione di accordi e di intese fra Stato e Autonomie, rafforzano ulteriormente il sistema delle Conferenze e, in particolar modo, la Conferenza Unificata quale sede istituzionale preferenziale di raccordo e coordinamento.

Al rafforzamento formale, tuttavia, non consegue un rafforzamento sostanziale dell'attività dell'organo, che perde nel concreto funzionamento, quella capacità, che ne aveva decretato il costante successo negli anni, di diventare la sede di raccordo delle esigenze di governo del paese.

Le cause sono da rinvenire nell'atteggiamento di chiusura sostanziale verso le "ragioni" delle Autonomie da parte del Governo che, pure, ha ereditato la riforma del Titolo V, che si professa federalista tanto da ritenere il perseguimento del federalismo obiettivo primario ed indefettibile della propria azione, ma che, nei fatti e nelle iniziative intraprese, si dimostra centralista e chiuso al confronto.

Prova di quanto affermato sono i numerosi conflitti avviati davanti alla Corte Costituzionale avverso leggi regionali e statali⁹ e una lunga serie di iniziative legislative e di riordino delle amministrazioni centrali volte ad accentrare funzioni e competenze.¹⁰

Il fronte della autonomie, diversamente, mantiene, anche dopo l'entrata in vigore del novellato Titolo V, una certa coesione.

Tale affermazione è suffragata anche dalle posizioni unitarie espresse in questi ultimi anni dalle Conferenze e, in particolar modo dalla Conferenza Unificata, ogni qual volta interventi del Governo, soprattutto in sede di legge finanziaria, hanno colpito regioni o

⁹ Dalla data di entrata in vigore della riforma del Titolo V (8 novembre 2001) si è determinata la seguente situazione: leggi regionali e provinciali impugnate innanzi alla Corte costituzionale: anno 2001 n. 2, anno 2002 n. 63, anno 2003 n. 37, anno 2004 n. 76, anno 2005 n. 60 per un totale di n. 238 provvedimenti. Nella Regione siciliana sono state impugnate n. 7 leggi regionali. Leggi statali impugnate dalle Regioni: anno 2002 n. 37, anno 2003 n. 50, anno 2004 n. 42 e anno 2005 n. 11. Per quanto, infine, riguarda i ricorsi su conflitti di attribuzione promossi dalle regioni avverso provvedimenti statali la situazione è la seguente: costituiti n. 61, non costituiti n. 15, per un totale di n. 76. Fonte Dipartimento Affari Regionali- Ufficio Attività Giuridiche e Politiche Regionali - "Il contenzioso fra lo Stato e le Regioni dall'entrata in vigore della riforma Costituzionale" – Quarta edizione, aggiornata al 15 ottobre 2005.

¹⁰ Per tutti valga l'esempio del riordino del Ministero delle politiche agricole e forestali, i cui decreti legislativi suddivisi per settori di competenza, contengono in alcun conto il potenziamento delle autonomie conseguente alla riforma costituzionale del 2001.

autonomie locali, posizioni che hanno provocato, per la prima volta nella storia istituzionale del sistema delle conferenze, ripetuti periodi di inattività dei predetti organismi.¹¹

Le Autonomie disertano la Conferenza lamentando il mancato confronto con il Governo e chiedono ripetutamente un più collaborativo atteggiamento da parte del governo stesso. Nelle dichiarazioni è costantemente evidenziata la necessità di pervenire a forme di effettiva e paritaria cooperazione, in grado di assecondare le scelte di una società e di un ordinamento impostate su una visione multilivello del governo del paese.

Che non si tratti di una scelta legata a contingenti schieramenti politici, peraltro, è dimostrato dal contesto in cui tutto ciò si verifica e che vede, da una parte, un Governo di centro-destra alla guida del paese, dall'altra una Italia divisa a metà, almeno fino al maggio 2005, fra regioni di centro destra e regioni di centro sinistra.

Se la situazione determinatasi nell'attuale Governo ha sicuramente dimostrato la compattezza degli enti locali e delle regioni, il ripetuto ricorso "all'arma" della mancata presentazione dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali al tavolo delle Conferenze, ha parimenti evidenziato un più generale problema legato al funzionamento stesso del sistema delle conferenze, in relazione agli atti ed ai procedimenti sottoposti al proprio vaglio.

Il funzionamento a singhiozzo delle Conferenze, se è stato in grado di sospendere o addirittura bloccare procedimenti amministrativi, alcuni di qualche rilevanza altri di natura estremamente tecnica o di basso interesse sotto il profilo della discrezionalità delle scelte prefigurate, ha, per altro verso, dimostrato uno scarso livello di efficacia sui grandi temi della vita politico-amministrativa del paese.

E' così emerso un sistema a collo di bottiglia, dove confluisce una infinita serie di pareri, accordi ed intese su svariati provvedimenti, molto spesso dal contenuto minimale, ma carente di regole e procedure atte a risolvere la sostanziale questione del ruolo che oggi le autonomie devono avere nel governo del paese. E', così, emersa una organizzazione troppo occupata a risolvere problemi spiccioli, poco influente in un contesto di reale e paritario confronto sulle grandi questioni.

La delega prevista nell'art. 2 della legge n. 131/2003, volta a definire specifiche forme di consultazione e raccordo fra Stato e autonomie, nel rispetto del principio di leale collaborazione, peraltro, non ha avuto attuazione.

Il sistema delle Conferenze, si è trovato così, in mezzo ad un guado: da una parte inadeguato rispetto alle previsioni del Titolo V, che ne presuppongono un ruolo ancora più centrale e determinante in relazione al generale rafforzamento dell'autonomia delle regioni e

¹¹ Si elencano, di seguito, le date di programmazione delle Conferenze indicando le convocazioni che non hanno avuto luogo per le ragioni evidenziate:

Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata

6 febbraio 2003; 27 febbraio 2003; 13 marzo 2003; 27 marzo 2003; 15 aprile 2003; 22 maggio 2003; 12 giugno 2003; 19 giugno 2003; 3 luglio 2003; 24 luglio 2003; 9 settembre 2003; 23 settembre 2003; 2 ottobre 2003; 9 ottobre 2003 (non si è tenuta); 6 novembre 2003; 26 novembre 2003; 10 dicembre 2003; 17 dicembre 2003.

Conferenza Stato Regioni

15 gennaio 2004; 29 gennaio 2004 (non si è tenuta); 12 febbraio 2004; 4 marzo 2004 (non si è tenuta); 29 aprile 2004; 20 maggio 2004; 17 giugno 2004; 1° luglio 2004; 15 luglio 2004; 29 luglio 2004; 23 settembre 2004; 28 settembre 2004; 14 ottobre 2004; 11 novembre 2004; 25 novembre 2004; 16 dicembre 2004.

Conferenza Unificata

15 gennaio 2004; 12 febbraio 2004 (non si è tenuta); 4 marzo 2004 (non si è tenuta); 1° aprile 2004 (non si è tenuta); 29 aprile 2004; 20 maggio 2004; 17 giugno 2004; 1° luglio 2004; 15 luglio 2004 (non si è tenuta); 29 luglio 2004 (non si è tenuta); 3 agosto 2004; 23 settembre 2004; 28 settembre 2004; 14 ottobre 2004; 11 novembre 2004; 25 novembre 2004; 16 dicembre 2004. Per quanto riguarda l'anno 2005 è stata sospesa il 22 settembre e non si è tenuta il 13 ottobre.

degli enti locali, dall'altro depotenziato da una crisi legata, come si è detto, non solo ai contingenti e conflittuali rapporti politici, ma anche allo stesso funzionamento.

Si è così invertito quel *trend* costante che negli ultimi anni ha visto il continuo potenziamento del ruolo delle Conferenze e l'affermarsi della generale condivisione della sua centralità nel sistema di governo del Paese.

IL NUOVO RUOLO DELLE CONFERENZE

Il riconoscimento dell'importanza del ruolo della Conferenza risponde ad un *trend* diffuso a livello internazionale, come si evince, per esempio, dalla proliferazione, negli Stati decentrati, di luoghi di dialogo e di concertazione fra i diversi livelli di governo.

Lo stesso *trend* si riscontra in ambito sovranazionale, come dimostra il processo costituente europeo, in cui trionfano modelli che privilegiano la negoziazione interistituzionale, e trova significativa espressione nel superamento dei modelli di intervento dei pubblici poteri fondati su parametri classici quali la supremazia, la gerarchia, la rigidità nella definizione delle competenze, per volgersi ad altre e meno vincolate forme di azione interistituzionale e normativa.

Il panorama internazionale degli stati federali e quasi federali mostra la presenza di strumenti di raccordo intergovernativo che si affiancano alle sedi istituzionali di rappresentanza territoriale, costituendo la prima espressione dell'affermazione di un modello di federalismo di natura cooperativa.

Il c.d. "modello senatoriale" di rappresentanza territoriale, tuttavia, attraversa, oggi, un momento di crisi, determinata, in parte, dalla preminenza che gli interessi partitici e di politica generale esercitano nell'ambito della Camera alta; gli strumenti di raccordo intergovernativo servono, così, a superare il *deficit* di rappresentanza territoriale a livello parlamentare. E' quanto, per esempio, accade in Canada, Svizzera, Australia e in Belgio (dopo la riforma del Senato del 1993): tutti Stati in cui è possibile registrare uno spostamento della rappresentanza territoriale dalla sfera parlamentare legislativa all'ambito esecutivo, al fine di ottenere una maggiore rapidità nelle deliberazioni, massima efficienza e competenza tecnica.

Diversamente, esistono casi in cui, per esempio Stati Uniti e Germania, vi è invece una netta separazione tra circuiti rappresentativi e cooperativi, perché diversa è la natura delle funzioni svolte dai rappresentanti territoriali e differenti sono i fini perseguiti nella Camera alta ed in sede di Conferenza.

Da quanto detto, si comprende chiaramente come la creazione di sedi preposte all'incontro e alla cooperazione tra i diversi livelli di governo, assuma un'importanza primaria in quegli ordinamenti in cui non è previsto un sistema di rappresentanza degli interessi territoriali a livello parlamentare (per esempio la Spagna).

Per quanto riguarda l'Italia, la questione principale da affrontare è quella della individuazione di un giusto equilibrio fra principio di sussidiarietà e collaborazione.

Il principio di collaborazione, alla luce della riforma costituzionale del Titolo V, si è sostanzialmente modificato. Esso, se correttamente applicato, dovrebbe evitare imposizioni da parte dello Stato. Per altro verso, la sussidiarietà, nell'accezione della Corte Costituzionale¹², spinge verso forme di collaborazione in cui regioni, ma anche comuni e province, sono in qualche modo obbligate a rinunciare all'assunzione di proprie competenze in virtù di più generali ed unitarie esigenze. Le funzioni assunte in sussidiarietà dallo Stato non sono, così, sempre e comunque *ab origine* statali, ma divengono tali per un fenomeno di attrazione giustificato dalla sussidiarietà.

¹² Si cita, per tutte, la sentenza della Corte Costituzionale 23 settembre 2003, n. 303.

Si verifica, in tal guisa, una utilizzazione del principio di collaborazione in funzione della negoziabilità delle competenze, che richiede, necessariamente, l'individuazione di puntuali procedure atte a garantire il corretto utilizzo dello strumento dell'intesa, individuato dalla Consulta come idoneo alla concertazione della negoziabilità di cui si è detto.

La ricerca del giusto equilibrio non può che passare per il sistema delle Conferenze, la cui istituzione è stata in grado, comunque, di determinare una significativa mutazione della forma di governo italiana, a prescindere dai momenti di maggiore o minore fortuna nel proprio funzionamento.

La composizione delle conferenze le ha rese, infatti, luoghi di confronto e dialogo fra tutti i livelli di governo che a diverso titolo concorrono alla determinazione della politica nazionale.

Peraltro, a normativa vigente, le Conferenze restano l'unica sede di confronto fra lo Stato, le regioni e gli enti locali.

La novella del 2001, come sopra ricordato, spinge verso un maggiore riconoscimento del sistema delle Conferenze; tale riconoscimento formale, tuttavia, non è sufficiente, per quanto detto, a garantire un corretto funzionamento dei rapporti tra Stato e autonomie, alla luce del sistema regionale prefigurato della riforma del Titolo V, in bilico, come si è detto, tra garantismo e collaborazione.

ALCUNE PROPOSTE

Si rende, così necessario, pensare ad un nuovo sistema di regole che, per un verso, sia maggiormente rispettoso del nuovo quadro costituzionale introdotto con la riforma del Titolo V e che, per altro verso, tenga conto dei problemi di funzionamento emersi in questi ultimi anni, nell'ottica del loro superamento.

Entrando in una siffatta logica occorre valutare, in primo luogo, come alla luce del nuovo Titolo V si registri uno spostamento di molti argomenti dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza Unificata, in considerazione del rafforzamento di ruolo conseguito dagli enti locali. L'articolo 114 Cost. ha definitivamente affermato il principio di pari dignità fra gli enti territoriali, mentre è l'ente territoriale minore che, ai sensi dell'art. 118 Cost., è il titolare, sulla base del principio di sussidiarietà, di tutte le funzioni amministrative.

In ragione di tale evidenza ed in considerazione anche dell'analisi storica in sintesi percorsa, occorrerebbe ripensare all'organizzazione del sistema di rappresentanza, mediante l'individuazione di una unica sede di concertazione, individuabile nella Conferenza Unificata. Anche in questo caso la strada da percorrere non potrà essere che quella di definire un giusto equilibrio nella effettiva rappresentanza che regioni, province e comuni dovranno avere, considerata la peculiarità di un sistema paese storicamente impostato sulla municipalità.

Nella valutazione dell'effettiva operatività che può assumere un siffatto sistema di rappresentanza, inoltre, un ruolo fondamentale gioca il grado di efficacia e di pregnanza da attribuire agli atti prodotti.

In tal senso, nella fondamentale sentenza n. 303, citata in nota, la Corte ha stabilito che *«per giudicare se una legge statale [...] sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina»*. Così argomentando, la Corte prefigura intese da sottoscrivere tra lo Stato e le singole regioni, oltre a quelle che dovrebbero poter essere adeguatamente concordate nell'ambito del sistema delle Conferenze.

Nella recente giurisprudenza della Corte, è anche dato rinvenire, inoltre, pronunce che sembrano, invece, valorizzare il ruolo delle intese da concludersi in seno alla conferenza.

Nella sentenza 26 gennaio 2004, n. 36, la Consulta ha statuito come l'esercizio del potere ministeriale di definire un prospetto informativo e le modalità della sua trasmissione, «è censurato in quanto norma di dettaglio, che attribuirebbe un potere sostanzialmente regolamentare al Ministro al di fuori delle materie di potestà esclusiva dello Stato, e in quanto non prevede un'intesa nella conferenza Stato-Regioni, così violando il principio di leale collaborazione». L'intesa presso la Conferenza tornerebbe ad essere estremamente rilevante e necessaria in presenza di un intervento particolarmente «ampio» dello Stato nelle competenze di spettanza sia statale che regionale.

Partendo da tale assunto, e considerati i problemi di funzionamento emersi negli ultimi anni, appare possibile prefigurare un ulteriore salto di qualità nel funzionamento e nel ruolo della conferenza da realizzarsi anche attraverso una più oculata selezione delle proprie attività nell'ottica di un "decentramento" di taluni procedimenti che oggi vedono il sistema delle Conferenze sempre presente in via immediata e diretta.

A differenza del pur recente passato, in cui è stato necessario riempire di contenuti e competenze le Conferenze per consentirne la piena affermazione nel sistema istituzionale, oggi è possibile prescindere dal concetto di mera quantità dei "prodotti" da realizzare e puntare sull'autorevolezza dell'organo e su un profilo di più alto tenore.

Affinché ciò sia possibile è necessario operare un distinguo nell'ambito degli attuali strumenti a disposizione delle Conferenze e, in particolar modo, delle intese e degli accordi, prefigurando percorsi differenziati che vedano l'affidamento alla singola amministrazione di quei procedimenti che hanno natura particolarmente tecnica o che incidono nei confronti di una o alcune regioni, mantenendo alla sede della conferenza i soli momenti di raccordo ed intesa che investono interessi più generali.

La Conferenza, inoltre, dovrebbe diventare la sede della conciliazione e concertazione di tutti quegli interessi che non hanno trovato composizione nelle sedi decentrate.

In via contestuale dovrebbero, altresì, prevedersi dei percorsi accelerati e semplificati, mediante la disciplina di vere e proprie "sessioni" finalizzate alla discussione ed all'approfondimento di interventi governativi di particolare rilevanza per la vita politica-istituzionale, in cui la organicità e complessità degli argomenti coinvolti ed il loro impatto sul sistema paese impongano il confronto con il mondo delle autonomie.

Si fa riferimento, in primo luogo, a tutti i provvedimenti legati a scelte di natura economico-finanziaria, quali DPF, legge finanziaria, legge di bilancio, legge di assestamento, ma non solo.

Permane l'esigenza di fondo che siano riviste, altresì, le regole generali dei rapporti.

In questa ottica occorrerà pensare ad un nuovo percorso per il patto interno di stabilità, prevedendo procedimenti che siano maggiormente consoni alla natura stessa dell'atto, che presuppone posizioni più paritarie fra i soggetti istituzionali chiamati a garantirlo.

Altrettanto improrogabile appare la individuazione di percorsi stabili e programmabili annualmente, a cominciare dalla legge sulla finanza locale e sui necessari meccanismi di aggiornamento che dovranno essere previsti, per finire, *last but not least*, alla programmazione su base annuale che potrebbe adottarsi per i nuovi trasferimenti di funzioni e risorse.

IL SISTEMA DELLE CONFERENZE ALLA LUCE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE APPROVATA IN PARLAMENTO ED ALLA NUOVA LEGGE ELETTORALE

Resta, infine da chiedersi se nel nostro paese il ruolo delle conferenze sia ancora valido nell'ambito di un ordinamento di stampo federale in cui sia prefigurata l'istituzione di una Camera di rappresentanza territoriale.

La questione si pone in ordine alla scelta, operata durante la discussione parlamentare sul disegno di legge costituzionale di riforma dell'ordinamento della Repubblica, approvato, in via definitiva, dal Parlamento, di costituzionalizzare la Conferenza Stato-Regioni, cui è affidata la realizzazione della leale collaborazione e la promozione di accordi ed intese, e stabilire la facoltà di istituire per legge altre Conferenze tra lo Stato e gli enti locali.

La risposta non può che essere positiva.

Il sistema delle conferenze ha oggi in Italia una doppia natura: da un lato si pone quale organizzazione volta a dar voce al sistema delle autonomie in un ambito prettamente politico (ad esempio i pareri nei confronti dei provvedimenti normativi del Governo), dall'altro si presenta quale una sede in cui realizzare strumenti che esplicano i propri effetti nell'ambito di procedimenti amministrativi (ad esempio accordi e intese).

Richiamando quanto in sintesi riportato sulle esperienze straniere, appare evidente come il ruolo per così dire "politico" sarà sicuramente ridimensionato se non assorbito dalla Camera di rappresentanza territoriale, per quanto sia da evidenziare come la soluzione prefigurata dal Parlamento non consenta una effettiva capacità di incidere sulle scelte politiche a causa della numericamente scarsa rappresentanza regionale e locale prevista.

In ogni caso il ruolo per così dire "amministrativo", sarà certamente rafforzato. E ciò non solo in conseguenza della costituzionalizzazione della Conferenza – laddove la legge dovesse passare al vaglio del referendum – ma anche e soprattutto perché il raccordo sui procedimenti amministrativi, fattispecie già oggi preponderante rispetto alle altre competenze affidate alle Conferenze, manterrà tutta la sua validità dovendosi garantire, sempre e comunque, una sede di confronto maturo e di armonizzazione fra i vari attori della funzione amministrativa.

Si rileva, tuttavia, come sarebbe stato forse più opportuno prevedere una disposizione costituzionale non tanto relativamente all'organo, quanto piuttosto sugli strumenti con le quali le Conferenze operano e, quindi, sulle intese e sugli accordi, individuandoli quali momenti necessari in alcuni passaggi peculiari della gestione del paese, e stabilendo, magari con rinvio alla legge ordinaria, procedimenti volti a dettare regole nei casi in cui si vengano a creare situazioni di *empasse*.

Una ulteriore riflessione, per finire, riguarda i meccanismi di rappresentanza prefigurati nel disegno di legge elettorale. Una delle critiche più forti sollevate sul predetto disegno di legge riguarda proprio l'eccessivo peso acquistato dai partiti politici sulla scelta di chi è chiamato a concorrere per l'elezione in Parlamento.

Orbene, se questa sarà la soluzione cui andremo incontro, non si può fare a meno di riflettere sull'opportunità di puntare anche su forme di aggregazione politica impostate su caratteristiche diverse da quelle dei partiti, quali, per tornare in argomento, quella dei sindaci, o meglio degli amministratori locali in genere, valutando, anche sotto tale profilo, l'ulteriore positivo contributo che da tali forme di aggregazione potrà venire in relazione all'interesse del Paese ad una ordinata e democratica gestione della cosa pubblica.

PARTE II

**GLI STRUMENTI DI COOPERAZIONE E COORDINAMENTO: ACCORDI E
INTESE TRA STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI. DI MARCELLA
GRANA**

I problemi evidenziati

Nel mutato contesto ordinamentale, in cui si assume nella sede costituzionale il definitivo superamento del modello gerarchico degli apparati pubblici a favore del modello policentrico, appare singolare il silenzio mostrato dal nostro legislatore nella disciplina degli strumenti giuridici e delle procedure che consentono ai soggetti istituzionali, titolari di funzioni distinte ma interferenti, come quelle che si delineano nel complicato intreccio tra Stato, regioni ed enti locali, di svolgere un ruolo di coordinamento, di armonizzazione, di integrazione e collaborazione reciproca, mantenendo l'organicità di azione del livello amministrativo. Il vuoto appare più grave se si considera che il sistema amministrativo italiano evidenzia, proprio in questa fase, una crescente necessità di rafforzamento dei meccanismi di raccordo dinamico tra i diversi livelli di governo, in grado di valorizzare il comune impegno verso soluzioni solidaristiche, superando le spinte disgregatrici e la frammentazione delle strutture e dei compiti. L'esigenza di un intervento normativo in questa materia è avvertita da ogni amministrazione come urgente e potrebbe essere soddisfatta anche in una prospettiva di breve termine, prescindendo dagli eventuali cambiamenti dell'assetto costituzionale.

Rimasta inattuata la delega contenuta nell'art. 2 della legge n. 131/2003, relativa alla necessità di individuare specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato, prevedendo strumenti volti a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione, non può non rilevarsi che la mancanza di una disciplina specifica, che intervenga ad ordinare e definire i profili procedurali e organizzativi dei modelli cooperativi, individuati nelle forme degli accordi e delle intese, pone gli enti interessati in condizioni di incertezza e di difficoltà operativa, che non aiutano a fare evolvere il sistema, quanto piuttosto ne sottolineano le criticità. Il disinteresse mostrato per rendere chiare procedure ed esiti degli atti stipulati in sede di Conferenza Stato-Regioni o Unificata, al di fuori delle norme di carattere generale rinvenibili nell'ordinamento, si ripercuote negativamente non solo nelle fasi di elaborazione e discussione delle proposte, ma anche in quelle successive di applicazione concreta delle regole concordate e nelle ipotesi di violazione o di mancata attuazione, in tutto o in parte, degli impegni assunti. Il criterio collaborativo

posto a base degli atti in esame, che alcuni autori hanno messo in correlazione con il principio civilistico della buona fede, impone la necessità di delineare nuove pratiche e nuove procedure decisorie, che non possono essere lasciate alle sole indicazioni della Corte Costituzionale, ma necessitano di essere organizzate in un corpo coerente e organico di disposizioni di carattere generale.

La tipologia degli atti di concertazione e di coordinamento orizzontale, sebbene ricondotta dal d.lgs. n. 281/97 alla forma degli accordi e delle intese, si presenta nella prassi più articolata e distinta, tanto da assumere in alcuni casi contorni opachi e poco definiti, con una estensione e con confini mutevoli, volti a comprendere attività assai disparate, come determinazioni, impegni congiunti, protocolli, provvedimenti atipici. In verità, anche la distinzione tra i due tipi di atto presenta un margine notevole di ambiguità (Cfr. art. 4 d.lgs. n.281/97), che incide sull'efficacia delle disposizioni concordate tra le parti, rendendo opportuno, anche sotto questo aspetto, un intervento di riordino e di razionalizzazione. Il breve richiamo alla possibilità per il Governo di *promuovere, in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata, intese dirette a favorire l'armonizzazione delle diverse legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni*, contenuto nell'art. 8, co. 6 della stessa legge n. 131/2003, dedicato all'attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo, non può, da solo, ritenersi sufficiente a integrare una disciplina che merita di essere coordinata e riunita in più punti, affrontando anche gli specifici aspetti procedurali connessi al sistema delle Conferenze. D'altra parte, l'esperienza maturata in questo breve periodo di applicazione delle intese concluse ai sensi della nuova disposizione, ha visto una evidente diversità di approcci nella costruzione dei testi e la mancanza di un disegno organico di attuazione. La varietà strutturale dei patti, se posta al di fuori di schemi di riferimento generale, esige di essere ricondotta a metodo, se non si vuole lasciare soltanto ai soggetti direttamente coinvolti l'interpretazione di quanto trascritto nelle clausole e la valutazione dell'efficacia degli impegni assunti¹³. Il dato più significativo attiene all'ampiezza e al diverso grado di rilevanza delle materie da sottoporre al vaglio delle parti, che oscillano tra campi di sicura complessità e micro decisioni organizzative. Anche l'uso del linguaggio e delle formule giuridiche sembra non rispondere a precise regole, mentre la struttura degli atti appare spesso scomposta e imprecisa. In mancanza di criteri univoci, si tende a spostare nella sede interpretativa i problemi non risolti dell'originario accordo transattivo ovvero le nuove emergenze dell'esperienza, lasciando le amministrazioni in una

¹³ Cfr., ad es., Intesa sull'avvio della procedura di infrazione in materia di noleggio autobus con conducente.

situazione di conflittualità soltanto parzialmente risolta. Il dato comune che si può rilevare, in questo senso, è l'aumento considerevole del contenzioso e un livello di criticità delle relazioni istituzionali che blocca il sistema e tende a concentrare le risorse sulle questioni di minore importanza.

Questo problema è comune a tutti i tipi di atti di coordinamento e cooperazione consensuale in esame. Se si analizzano i dati complessivi nel loro andamento "storico", a partire dal 1997 ad oggi e se, in particolare, ci si sofferma su una lettura strutturale degli accordi e delle intese, emerge la lacunosità delle formulazioni giuridiche e delle soluzioni individuate, così come la frammentazione delle materie sottoposte a regolazione. L'analisi aiuta a comprendere verso quali modelli si è nel tempo orientata la costruzione degli atti, fino a verificare che, dopo un periodo di sostanziale omogeneità, di costruzione di accordi-quadro, di definizione di linee generali sulle quali procedere in una determinata politica settoriale, attualmente si è fuori da qualunque modello e che ogni tentativo di unificazione appare forzato. Se per ricomporre il sistema non si può certo procedere dall'analisi degli enunciati contenuti negli atti, poiché la coerenza non può essere pensata come semplice riflesso della molteplicità delle forme, il materiale disomogeneo e scomposto che emerge dalle disposizioni prese in esame, dalla ricognizione delle modalità concrete e delle procedure di conclusione dei patti, non può che far rilevare l'assenza di criteri generali e nesi in grado di ricostituire i vincoli teleologici degli atti all'interno di politiche partecipate, in attuazione di quei principi costituzionali di cui essi rappresentano, seppur mediatamente, uno strumento.

Nel procedere a verificare se gli accordi e le intese rispondono pienamente alla loro funzione di selezione, composizione e mediazione di interessi in conflitto, per raggiungere una sintesi che sia indirizzata al perseguimento dell'interesse generale, espressione dei valori fondamentali dell'ordinamento democratico, si trova un singolare smarrimento. Non risultano spesso le finalità degli strumenti concertativi, i problemi in atto, le motivazioni poste a base delle scelte adottate, le posizioni assunte in sede tecnica per la distribuzione delle risorse, le opzioni politiche che stanno alla base dei dissensi o delle richieste di revisione dei patti.

L'analisi degli atti adottati in questi ultimi anni dalla Conferenza Stato-Regioni e Unificata registra un percorso ancora lontano anche dall'obiettivo indicato dalla Corte Costituzionale di attuazione, in particolare attraverso le intese, del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. Dopo la sentenza n. 303/2003 della Corte Cost., che ha imposto la necessità per la legge statale di prevedere, quale metodo per l'esercizio delle funzioni amministrative da allocare a livello centrale nelle materie di competenza concorrente, il

raccordo mediante intesa con le Regioni, indicando la via procedimentale e consensuale insita nel principio di sussidiarietà, è emerso in modo chiaro come le attività di coordinamento e di cooperazione non possano essere svolte in modo meramente formale, ma debbano essere condotte in base a criteri che rendano effettivo il processo di codecisione. Nell'applicazione dei principi citati, dunque, gli atti convenzionali si sostanziano in una paritaria definizione del contenuto dispositivo di essi e non in una mera attività consultiva su schemi predisposti dal Governo, da ricercarsi attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento dell'accordo (Sent.n.27/2004). E' evidente che in tal modo gli strumenti di cooperazione istituzionale evidenziano la necessità di renderne i contenuti qualitativamente significativi. Questo implica disegnare un diverso percorso decisionale, che non privilegia una sede propositiva rispetto ad un'altra, ma che piuttosto tende a condensare in un numero ristretto di atti le scelte settoriali significative, portando a coerenza un flusso dispositivo ora disperso e frammentato. Se la decisione assunta con gli atti di concertazione deve integrare le preferenze e pervenire a soluzioni effettivamente condivise, rendendo pienamente responsabili tutti i soggetti istituzionali del contenuto delle clausole pattizie, l'impegno richiesto finisce per rendere inutile il ricorso alle micro-decisioni, privilegiando piuttosto un metodo che consenta di arricchire il contenuto degli atti in modo significativo. Nel riscontro del grado di efficacia degli strumenti cooperativi, ciò che pare significativo non è soltanto la verifica del grado di sostanziale codeterminazione delle finalità, dell'oggetto, delle procedure individuate nell'atto, ma anche la capacità di raggiungere obiettivi istituzionalmente rilevanti, con un positivo impatto amministrativo per ciascuna delle parti in gioco e per un lasso di tempo non troppo ristretto. In tal modo lo strumento giuridico consensuale mostra pienamente le sue potenzialità, consentendo non solo di rimuovere nei fatti i problemi individuati in via immediata, ma di porre anche le basi per lo sviluppo di ulteriori attività comuni o per una diversa e più razionale articolazione dei compiti e delle funzioni tra gli enti.

Nella prassi, al contrario, si assiste ad un coinvolgimento delle regioni e degli enti locali tanto maggiore quanto minore è l'impatto amministrativo degli atti. Si registra sempre più frequentemente una particolare difficoltà ad affrontare le questioni più rilevanti delle politiche settoriali, fino ad arrivare a momenti di aperta crisi istituzionale e a conflitti acuti che paralizzano l'attività collaborativa. Questo dato spiega come non sia infrequente che la formalizzazione dell'intesa sulle questioni di maggior interesse e rilevanza sia preceduta da una serie di considerazioni critiche di carattere generale, svolte sullo schema proposto dalle

amministrazioni centrali, dalle quali emergono richieste di impegno ad operare diversamente per il futuro, ad assumere prospettive in tutto o in parte divergenti, a trovare soluzioni normative più adeguate, manifestando così un “sofferto” assenso ad una proposta che rimane, sostanzialmente, unilaterale, seppure emendata in qualche punto. Il diverso atteggiarsi dell’iter procedimentale per l’adozione degli atti di più importante profilo sottolinea come il confronto tra le amministrazioni centrali e gli enti territoriali permanga ancorato, piuttosto che a un atteggiamento costruttivo, a uno stato di latente conflitto, risolto in base a rapporti di forza, automatismi decisionali, tempi decisori ristretti, rimanendo alla fine distante dallo stesso principio di legalità sostanziale. Resta, attualmente, la massima incertezza sulle modalità collaborative imposte dal meccanismo mobile della sussidiarietà, laddove queste andrebbero strutturate, sul piano organizzativo, secondo schemi definiti e precisi.

Anche per quanto riguarda l’individuazione di un’unica sede decisionale, posta nella Conferenza Stato-Regioni e Unificata, la scelta attualmente operata dalla nostra legislazione appare inadeguata. Allo stato dei fatti, il confronto sugli aspetti di minor impatto appare così intenso in termini numerici, da risultare di difficile gestione in un unico luogo. La quantità degli atti, come si evidenzia dai dati riferiti all’ultimo quadriennio (Tab. A), appare molto elevata, spingendo inevitabilmente a trasformare il ruolo del tavolo politico, che da sede di confronto su temi di rilevanza generale, finisce per diventare una sede di ratifica formale delle decisioni tecniche assunte in altri luoghi.

INTESE Conferenza Stato-Regioni e Unificata (settembre 2001-settembre 2005)	ACCORDI Conferenza Stato-Regioni e Unificata (settembre 2001-settembre 2005)
252	158

Tab. A: Dati complessivi del numero di intese (comprese ex art.8, co.6 L.n.131/2003) e Accordi conclusi nelle Conferenze.

Infine va rilevata la criticità del sistema per quanto attiene agli effetti degli atti adottati in difformità dall’intesa o dell’accordo raggiunto in sede di Conferenza. Attualmente, questo problema si riflette soprattutto al livello politico, mentre appare meno dibattuto sul piano giuridico. Dall’analisi riferita all’ultimo quadriennio, emerge come alla mancata attuazione delle clausole cui è condizionata l’intesa¹⁴ segua raramente il ricorso all’organo giurisdizionale, ritenuto troppo lento e poco efficace. Si tende piuttosto a risolvere il conflitto in modo informale, sollevando il problema in sede politica, chiedendo spesso ulteriori e

¹⁴ Cfr., ad es., D.M. 14 settembre 2005 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, recante “Norme tecniche per le costruzioni”.

diversi impegni negoziali, per compensare il danno subito. Questa prassi presenta aspetti di scarsa trasparenza e linearità e non sempre raggiunge l'obiettivo di mediare tra pretese contrapposte.

Alcune proposte

Senza procedere verso un ampliamento delle categorie degli strumenti concertativi, che individuino forme di maggior coinvolgimento degli enti territoriali nella fase di definizione delle politiche pubbliche attraverso convenzioni che possano assumere valore giuridico vincolante al di fuori di un preventivo quadro normativo di portata più ampia, sembra che il processo di riordino possa intanto muoversi verso la razionalizzazione degli strumenti attualmente previsti, anche sulla base del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, come risulta postulato e sviluppato dalle più recenti sentenze della Corte Costituzionale, ma non arrestandosi a questo, apportando al sistema l'indispensabile chiarezza sulle procedure di conclusione e sulle modalità di attuazione e di controllo.

In prospettiva, invece, la materia in esame si presta ad essere organizzata e sviluppata anche sulla base delle esperienze e dei modelli elaborati all'interno dell'Unione Europea, dove si assume come finalità degli strumenti concertativi quella volta ad implementare e a creare valore aggiunto rispetto alle politiche settoriali che coinvolgono i diversi livelli di governo, con un processo che parte dal basso, attraverso la formalizzazione di impegni comuni.

Sotto il primo profilo, l'ottica da assumere non può che essere quella di sviluppare in senso democratico i principi fondamentali contenuti nella nostra Costituzione. Se il pluralismo amministrativo evidenzia la necessità di assicurare la coerenza del contesto ordinamentale in cui i diversi soggetti pubblici sono chiamati ad operare attraverso strumenti più flessibili e dinamici di quelli legislativi e regolamentari, che consentano di generare risorse, oltre che di disciplinarne la distribuzione tra le parti, l'ancoraggio delle intese, così come degli accordi, al principio di sussidiarietà e di leale collaborazione può, da solo, ritenersi sufficiente ad ordinare l'esistente ma non basta a creare le basi per l'effettivo ammodernamento del nostro sistema istituzionale. In primo luogo occorre che tali strumenti vengano ancorati all'attuazione di politiche pubbliche settoriali definite, nelle linee di massima, congiuntamente. Intese e accordi dovrebbero inoltre essere finalizzati al raggiungimento degli interessi di carattere generale che si intendono perseguire mediante

clausole “qualificanti”, che costituiscono l’impegno comune delle parti a sviluppare la collaborazione istituzionale anche oltre i ristretti limiti fissati dalle singole disposizioni pattizie. In tal modo, la responsabilità sostanziale degli enti imporrebbe loro di adottare tutte le misure indispensabili a garantirne il soddisfacimento, anche al di là del vincolo esistente.

Occorre poi che gli strumenti decisionali adottati si pongano obiettivi più ambiziosi degli attuali, privilegiando un metodo che consenta di selezionare le questioni qualificanti per ciascun settore su una ipotesi-base, sviluppando poi le potenzialità innovative delle soluzioni adottate ed estendendo, ove possibile, l’oggetto originario dei patti alle questioni che vi sono strettamente connesse. La scelta di privilegiare gli atti consensuali come fattore di rafforzamento dell’integrazione del nostro ordinamento, in questa fase particolarmente critica e fortemente conflittuale tra amministrazioni centrali e territoriali, può aiutare ad individuare percorsi di crescita istituzionale nuovi e più ricchi di contenuti, dove confluiscono esperienze positivamente sperimentate nelle diverse realtà territoriali, messe a disposizione di tutti gli enti. Questo permette di non ancorarsi a soluzioni predefinite o a schemi organizzativi in cui le amministrazioni sono coinvolte soltanto in una attività di “ritaglio” di competenze e di spazi di rappresentanza.

L’impegno per una regolazione di questo tipo può richiedere tempi di discussione più lunghi degli attuali e una maggiore ponderazione delle richieste avanzate da ciascuna parte. Tuttavia, il beneficio complessivo che il sistema ne può trarre è senz’altro maggiore degli oneri sopportati: è indubbio che in tal modo aumentano le probabilità di raggiungere accordi mutuamente vantaggiosi e con esiti durevoli. Partendo dal presupposto che possa svilupparsi o sia in atto una situazione di conflitto tra i diversi livelli di governo, su una determinata materia o su un problema che presenta connessioni rispetto a più settori di competenza, l’ampliamento delle questioni trattate, che si delinea dopo una serie di trattative, reciproche concessioni, scambi e confronti volti a superare le divergenze di approccio e le diverse impostazioni delle questioni che si intendono risolvere, costituisce un fattore di crescita per ciascuna istituzione coinvolta, che trasforma positivamente gli squilibri originariamente presenti tra i diversi livelli di governo. Al contrario, negoziazioni che si limitano ad affrontare un solo problema contingente, senza allargare l’oggetto alle connessioni istituzionali che esso implica, propongono il confronto tra le parti come un gioco a somma zero, il cui approccio risponde ad una logica distributiva, incapace di far emergere adeguatamente, anche nei confronti dei cittadini, il reale interesse pubblico che vi è sotteso.

Se si vuol procedere verso la razionalizzazione e al riordino del sistema, occorre che i problemi procedurali e organizzativi evidenziati siano affrontati congiuntamente. In tal senso, sembra preferibile poter riunire alcuni principi generali in un atto normativo, che definisca in primo luogo l'oggetto degli accordi e delle intese e la tipologia di atti riconducibili a tali modelli (ad es. accordi-quadro, accordi tecnici, ecc.), individuando poi la sede decisionale più idonea per ciascun tipo di atti. E' evidente infatti che il tavolo della Conferenza Stato-Regioni-Unificata non può continuare ad esaminare un numero così elevato di atti, molti dei quali di scarso impatto politico, lasciando invece senza riscontro le richieste di codecisione più rilevanti.

D'altra parte, la struttura presso la quale si svolge il confronto tra le parti non può rimanere indifferente alla diverso tipo di accordi esaminati, poiché è evidente che la presenza o meno di un soggetto mediatore e neutrale, esterno agli interessi di ciascuna delle parti, riveste rilevanza ai fini della qualità delle regole. L'attività di un attore che si ponga come terzo tra le parti sembra rilevante soprattutto nelle ipotesi nelle quali si registri un conflitto tra gli enti e in quelle dove appare prevalente il contenuto politico rispetto a quello tecnico, o dove appaiono significativi gli interventi economici. Ancora, va delineata e organizzata al livello istituzionale la capacità giuridica degli organismi che rappresentano le regioni e gli enti locali. Infine, sotto il profilo degli ausili al processo decisionale comune, va considerata l'esigenza che siano rimosse le disuguaglianze sostanziali attualmente esistenti tra le parti, a cominciare dalla possibilità di avere accesso a tutte le informazioni che consentono di individuare correttamente le dimensioni del problema e di conoscere le risorse finanziarie a disposizione. Occorre poi prevedere meccanismi di controllo del rispetto degli impegni assunti, attraverso adeguati strumenti di monitoraggio. Questo aspetto consente di verificare l'attualità delle clausole pattizie e la necessità di una loro eventuale revisione. In questo senso, potrebbe evidenziarsi l'opportunità di disporre di meccanismi in grado di evidenziare le mancate applicazioni delle clausole concordate e proporre soluzioni compensative in caso di violazione del principio del legittimo affidamento, o di modificazioni dell'assetto degli interessi definito negli atti, qualora si denunci la mancanza di razionalità e di proporzionalità degli accordi stessi. In presenza di siffatti strumenti, appare più semplice stabilire che gli impegni assunti dalle parti sono vincolanti, ma soggiacciono all'applicazione della regola "rebus sic stantibus", che impone al governo, alle regioni e agli enti locali di esercitare i rispettivi poteri tenendo conto che, se la situazione di fatto si è modificata in misura tale da

non poter rendere più sostenibile la permanenza, in tutto o in parte, delle clausole stipulate, deve procedersi in breve tempo alla loro revisione.