

Documento della Regione Campania sui rapporti Stato regione e sul funzionamento della Conferenza Stato - Regioni

I rapporti

Stato Regioni nel titolo V, II parte Cost.

Le implicazioni della riforma del titolo V, a partire dalla fondamentale norma del nuovo articolo 114 sui rapporti strutturali tra Stato e Regioni, non sono state finora oggetto di approfondita riflessione né di adeguate iniziative normative.

Certamente da più parti si è sottolineato l'incompletezza della riforma (riconosciuta del resto dallo stesso legislatore) per quanto riguarda un elemento centrale necessario per il funzionamento dell'intero sistema: la riforma della struttura del Parlamento e l'istituzione di una Camera federale.

Nell'attesa di realizzare questa più ampia prospettiva non si è tuttavia realizzato il pur parziale, ma comunque significativo, allargamento alle Regioni ed alle autonomie della Commissione parlamentare per le questioni regionali (art. 11 della legge costituzionale del 2001).

La riforma attualmente all'esame del Parlamento è ritenuta dalle Regioni e da molti qualificati osservatori insoddisfacente perché non realizza l'auspicato Senato federale e lascia di conseguenza irrisolta la fondamentale questione della rappresentanza dei territori.

Se dunque appare ancora problematica e comunque inadeguata, nel testo di riforme costituzionali varato dal Senato in prima lettura, la soluzione del rapporto Regioni/Parlamento, delicate questioni sussistono ancora e chiedono di essere affrontate, anche per i chiari segni di crisi esistenti, nei rapporti con il Governo nazionale.

Il coordinamento istituzionale

La logica del titolo V non prefigura un sistema dualistico.

Al contrario **la riforma del 2001**: - mantenendo un'ampia e significativa zona di competenze concorrenti; - introducendo il criterio della sussidiarietà che è principio estensibile dalla sfera amministrativa a quella legislativa come indica la recente giurisprudenza costituzionale; - ricostruendo in più norme (a partire dal federalismo, così detto differenziato, del 3° comma dell'art. 116) un intreccio tra azione statale e regionale; **presuppone più istanze, autorevoli ed efficaci, di coordinamento istituzionale.**

Si è dunque indugiato troppo nell'intraprendere iniziative concrete che affrontassero questo nodo e proponessero adeguate soluzioni normative: il rinvio al completamento della riforma sul piano costituzionale ed il ricorso ad atti politici, sostanzialmente improntati al *fair play* ed alla buona volontà, (quale è stata l'intesa istituzionale), non hanno fino a questo momento dimostrato di funzionare né vi sono motivi di ottimistiche previsioni per l'immediato futuro.

La co-determinazione

Ad operare con sollecitudine nella direzione della cooperazione Stato Regioni spinge la giurisprudenza della Corte.

Le più recenti sentenze hanno infatti enucleato un principio che è stato definito dalla dottrina delle "intese forti", che prefigura una vera e propria co-determinazione fra Stato e Regione.

La Corte ha estrapolato dalle norme del titolo V un principio costituzionale che deve considerarsi già contenuto nel diritto vigente. Esiste, dunque, relativamente a determinati oggetti, la categoria delle intese necessarie fra Stato e regioni, non superabili unilateralmente.

Lo Stato può cioè esercitare poteri legislativi ed amministrativi anche in campi coinvolgenti, in modo assai marcato, non solo interessi ma anche competenze formali regionali a condizione che si

realizzino intese con le Regioni, su di un piano di sostanziale parità e nel rispetto del principio di leale collaborazione.

La Corte apre quindi una nuova stagione nei rapporti Stato/Regioni rispetto alla quale l'esistente strumentazione giuridica appare inadeguata. Occorre cioè individuare una sede e procedure che governino le varie fasi della codeterminazione dalla iniziativa e dalla formulazione della proposta, alla negoziazione, alla conclusione. Soprattutto debbono essere individuate le forme giuridiche in cui si esprimono e si incontrano le volontà delle parti contraenti e disciplinare, nei casi in cui non si perfezionano, le modalità in cui alla deliberazione si perviene sempre che essa sia considerata necessaria dall'ordinamento.

Occorre dunque una radicale revisione del decreto legislativo n. 281 del 1997.

La revisione del sistema delle Conferenze

La revisione della Conferenza Stato Regioni e, più in generale, del sistema delle Conferenze oltre che avere una dimensione costituzionale (in parallelo alla futura sede parlamentare Senato delle regioni o, nelle more, alla Commissione bicamerale allargata) ha soprattutto un rilevante profilo di legislazione ordinaria.

Appare dunque necessaria una normazione che, oltre al profilo strutturale, affronti soprattutto il piano procedimentale, in modo anche analitico, costruendo poteri, definendo fasi, affermando principi (sulla reciproca informazione, sulla motivazione degli atti, sull'accesso ai documenti) che consentano parametri di controllo, certi e definiti, in base ai quali è verificabile la leale collaborazione, canone fondamentale dei rapporti Stato Regioni secondo la Corte Costituzionale.

Soprattutto la norma legislativa dovrebbe determinare con chiarezza, superando le incertezze della dottrina e della giurisprudenza, la tipologia degli atti. A nostro avviso non dovrebbe discostarsi da una fondamentale tripartizione, peraltro già indicata, seppur con differenti contenuti, dalla vigente legislazione.

La tipologia degli atti: tripartizione

Accordi: si tratta di quegli atti in cui confluiscono, in condizione di parità, le volontà dello Stato e delle regioni o della singola regione per raggiungere un obiettivo comune, nell'interesse dei rispettivi ordinamenti. Su iniziativa di ciascuna delle parti, gli accordi costituiscono esercizio del potere istituzionale dell'ente e sono liberi sia nella fase di attivazione che di conclusione. Sono cioè atti non necessitati anche se la loro realizzazione è volta a determinare, sulla base della reciprocità, il raggiungimento di finalità proprie ed il pieno soddisfacimento nella cura di interessi pubblici.

Intese: l'incontro di volontà è l'atto necessario per pervenire alla disciplina di un oggetto su cui coesistono, sia pure con caratteri e dimensioni diverse, competenze dello Stato e delle Regioni. L'intesa, di norma su iniziativa statale, si inserisce in un procedimento di più ampia portata ma è, al tempo stesso, l'esito di un procedimento che va interamente organizzato, individuando anche la sede in cui si perfeziona l'attività di concertazione. Il principale terreno delle intese è costituito dalle materie concorrenti; tuttavia l'impianto costituzionale, così come tendenzialmente interpretato dalla Corte, può implicare la necessità di intese anche in materie riportate all'esclusiva competenza dello Stato o ascritte alla competenza esclusiva delle Regioni, in base al carattere proprio del principio di sussidiarietà il cui funzionamento è raffrontabile al meccanismo dell'ascensore.

Quello che può differenziare l'accordo dalle intese è il carattere meramente eventuale del primo: l'accordo è un elemento della dinamica degli ordinamenti statali e regionali che può esserci come non esserci (esempio tipico è il federalismo differenziato di cui all'art. 116 Cost.).

L'intesa è invece un modo di funzionamento ordinario dell'ordinamento federale, inteso in senso complessivo, come composizione di interessi forti e compresenti dello Stato e delle Regioni (es.

dalle leggi obiettivo, alla localizzazione degli impianti elettrici, alle nomine in enti pubblici nazionali).

In questo senso va abbandonata la distinzione, foriera solo di confusione, tra intesa forte ed intesa debole; l'intesa, infatti, o è forte o non è.

Deve, di conseguenza, anche considerarsi inattuale il meccanismo dell'art. 3 del decreto legislativo 281 che come è noto consente alla deliberazione del Consiglio dei Ministri di superare il dissenso delle Regioni.

Questa affermazione, proprio perché frutto di una convinzione profonda, non può tuttavia consentire di sfuggire al nodo reale rappresentato dalla mancata intesa.

Poiché si versa in ipotesi di esercizio di attività il cui atto finale è imputato allo Stato (ma potrebbero, in teoria, anche realizzarsi ipotesi di atti regionali) è superabile ed in che forma la mancata intesa? Ovvero essa è preclusiva dell'ulteriore attività giuridica?

Certamente non può tornarsi, anche alla luce della negativa esperienza fatta, al superamento unilaterale e quindi al prevalere di una delle due volontà; ma altrettanto difficile da affermarsi è la tesi della improduttività giuridica, in ipotesi temporalmente illimitata, del procedimento già avviato.

Bisogna dunque articolare (sarà compito della norma legislativa cui si dovrà pervenire con una meditata riflessione) una sede più ristretta, e pur sempre paritaria rispetto alla Conferenza Stato Regioni, che funga da ultima, autorevolissima istanza di compensazione e di decisione.

Pareri: costituiscono l'avviso richiesto, in forma obbligatoria o facoltativa, alle Regioni in merito ad un'attività ascrivibile alla responsabilità ultima del Governo (iniziativa legislativa, atto normativo primario o secondario, atto politico, atto amministrativo).

Ovviamente anche se il carattere di tale atto è ben diverso dall'accordo o dall'intesa non deve tuttavia ritenersi che esso costituisca evento puramente formale e di scarsa rilevanza. In questo senso va definito un procedimento che assicuri una valutazione sostanziale del parere da parte del Governo prevedendo, nel caso di un parere totalmente negativo, una ulteriore deliberazione del soggetto proponente e, nel caso in cui sia il Consiglio dei Ministri, la partecipazione allo stesso delle Regioni interessate.

Nel caso di non accoglimento dei rilievi formulati dovrebbe prevedersi la motivazione esplicita che ha portato al rigetto dei medesimi ed all'approvazione dell'atto. Anche sotto questo profilo andrebbe così garantita una fase di leale contraddittorio e ponderazione formalizzata degli interessi regionali evocati.

La posizione unitaria delle Regioni

Il sistema delle intese richiede una disciplina, inevitabilmente di rango legislativo, relativa alle forme in cui le volontà delle Regioni si riconducono ad unità evitando il più possibile veti paralizzanti.

Questa scelta normativa sul *quorum* delle votazioni, assai delicata, non può prescindere dalla natura degli atti, dalla possibilità di prevedere casi di *opting out*, (cioè di esclusione di una o più Regioni da singole politiche pur nel quadro di adesione unitaria al complesso dell'intesa), e deve costruire un sistema di voto che, fatte salve le ipotesi di unanimità, per materie esplicitamente in legge indicate, ricalchi modelli ponderati quali sono oggi in discussione per le deliberazioni in sede di Unione Europea. Si tratta di una operazione che certamente richiede una forte negoziazione tra le Regioni e valutazione attenta anche a più parametri ma che, in un contesto ispirato a principi di federalismo, deve considerarsi fisiologica al sistema e possibile sia sul piano politico che tecnico.

Programmazione dei lavori: una questione prioritaria

Se dunque la riforma del titolo V impone una espansione, in termini di contenuti e di obiettivi comuni, dei rapporti tra Stato e Regione e chiede che siano istituzionalmente condivise un crescente numero di politiche che interessano la collettività, il problema dei modi di funzionamento della sede di concertazione appare, nell'immediato, la questione prioritaria da risolvere, a legislazione vigente. Da tempo le Regioni hanno individuato nella programmazione dei lavori della Conferenza Stato/Regioni, non solo un metodo di azione ma anche e soprattutto un valore, di alta densità politica perché immediatamente rispondente al principio della cooperazione e della leale collaborazione.

La programmazione dei lavori in questo senso si presenta anche come garanzia dei procedimenti, condizionando la qualità dei rapporti, contribuendo allo spessore dei contenuti, all'efficacia dei risultati.

Nella prassi vigente, purtroppo largamente insoddisfacente, viene solo concordato un calendario di date, senza alcun riferimento alle questioni da trattare, con la conseguenza dell'impossibilità di creare uno scadenario degli argomenti che saranno esaminati nella sede politica.

Sarebbe invece indispensabile poter disporre di un panorama di tutte le attività che derivano da fonti normative, da accordi politici, da atti di indirizzo e programmazione e che debbono essere espletate in un arco temporale determinato o comunque determinabile.

L'atto di governo, che può essere di carattere sia normativo che amministrativo, e che costituisce l'argomento da trattare in Conferenza, è sempre il risultato di una fase istruttoria spesso complessa e lunga.

Le Regioni il più delle volte ne hanno una conoscenza parziale ed indiretta, sfuggendo la fase dell'analisi e del confronto a qualsiasi previsione e programmazione. Può accadere, ad esempio, che un regolamento, da anni nei cassetti di un Ministero, divenga all'improvviso urgente.

La programmazione come deliberazione congiunta

A questo punto le Regioni sono costrette ad un'istruttoria tecnica rapida e non sufficientemente meditata, per di più con l'incertezza dell'iscrizione dell'argomento ad un ipotetico o.d.g. della Conferenza.

Occorre dunque vincolare il Governo, anche alla luce del mutato quadro costituzionale, alla programmazione che diviene una deliberazione formale della Conferenza Stato Regioni e ad un calendario concordato dalle due istanze costituzionali.

L'ordine del giorno, in questo quadro, non può più essere deciso solo dal Governo ma deve divenire una decisione condivisa.

In Conferenza saranno individuati per un arco temporale definito (bimestre o trimestre) i provvedimenti da istruire ai fini dell'inserimento nell'ordine del giorno.

Sul piano dei rapporti tecnico-operativi si potrebbe anche pensare ad un Comitato della programmazione (Segreteria della Conferenza dei Presidenti - Segreteria Stato Regioni - Referenti regionali), quale organismo tecnico, che valuti i provvedimenti da esaminare calendarizzando, nell'ambito delle rispettive responsabilità e competenze, le riunioni tecniche e politiche propedeutiche.

Bisognerebbe, quindi, fissare il principio che, salvo casi eccezionali, all'o.d.g. va inserito solamente ciò che è stato concordato nell'arco temporale della programmazione condivisa e sia stato congiuntamente istruito.

Deve quindi prevedersi la comunicazione, congruamente anticipata rispetto ai tempi attuali troppo ristretti e tali da non consentire ai Presidenti una razionale formazione della propria agenda.

In ogni caso va ridefinita la Segreteria Tecnica della Conferenza che non può essere una struttura fiduciaria del solo Governo ma deve godere di un maggiore grado di neutralità e di imparzialità, con funzionari statali e regionali posti in posizione di chiara autonomia.

La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome

E' da tempo aperta una discussione su di una proposta di regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome. Se la necessità di dettare norme in materia è un dato largamente condiviso, diversità di opinioni insorgono sui temi che presuppongono la definizione della natura e del carattere della Conferenza stessa. Infatti se la singola Regione è un soggetto costituzionale, titolare di poteri e funzioni pubbliche, l'Assemblea che esse costituiscono rimane, allo stato attuale, una associazione libera e volontaria che in nulla può limitare le prerogative del singolo componente, prerogative peraltro che, discendendo dal diritto pubblico, non appaiono disponibili o suscettibili per convenzione di autolimitazioni.

Da questo vincolo di natura costituzionale e legislativo sono scaturite difficoltà a raggiungere univoci punti di vista sulle parti del regolamento, pur di grande rilievo politico e pratico, concernenti i *quorum* delle deliberazioni ed i metodi di votazione.

Nel più ampio contesto, prima descritto, di una revisione della legislazione concernente i rapporti Stato-Regioni, una realistica ed istituzionalmente corretta valutazione potrebbe indurre a ritenersi più consoni al sistema il rinvio del tema alla fonte legislativa, stralciando tali parti del regolamento e concentrandosi sulle restanti norme che appaiono a questo punto necessarie e non più procrastinabili.

I coordinamenti politici

Li indichiamo per grandi linee.

Appare in primo luogo essenziale il rafforzamento dei coordinamenti politici (nella proposta definiti Commissioni) quali sedi effettive di dibattito di ponderazione e valutazione delle risultanze tecniche, di deliberazione politica. Tale rafforzamento andrà perseguito con una particolare attenzione alla efficacia dei risultati e delle decisioni ed evitando un irrigidimento delle procedure, un appesantimento dei passaggi, ovvero la creazione di filtri puramente formali, di scarsa utilità pratica.

Soprattutto va evitato il rischio (presente in qualche passaggio della proposta all'esame della Conferenza) di riprodurre il modello parlamentare Commissioni-Assemblea che esprime una diversa logica e possiede altre norme costituzionali di riferimento.

Il rafforzamento dei coordinamenti politici appare peraltro particolarmente opportuno in presenza del forte sviluppo delle Associazioni interregionali, che sono state oggetto di un recente monitoraggio svolto dalla Segreteria della Conferenza. Pur non volendo aprire una analisi di questa particolare tematica, appare tuttavia chiaro che lo sviluppo del ruolo delle Regioni e la portata nuova delle politiche che esse attuano, sul terreno dei rapporti con soggetti anche esterni e con soggetti collettivi, spingono a sedi od uffici comuni di analisi, di studio e di progettazione.

Questa tendenza che non si attenerà nel futuro ma anzi presumibilmente si estenderà, anche con un raccordo in determinate materie con il sistema delle autonomie, costituisce un'ulteriore ragione a ricercare un efficace coordinamento politico per evitare una frammentazione di iniziative, di politiche e di concrete azioni amministrative.

L'organizzazione dei lavori

Per quanto riguarda l'organizzazione dei lavori, fermo restando il metodo della programmazione, ed i necessari raccordi con i lavori della Conferenza Stato-Regioni, appare assolutamente necessaria una radicale semplificazione e concentrazione del dibattito e delle deliberazioni dell'Assemblea dei Presidenti.

A tal fine potrebbe formularsi l'ipotesi dell'ordine del giorno ripartito in sezioni, distribuendo i relativi fascicoli sulla base degli esiti dei coordinamenti tecnici e politici.

I lavori dell'Assemblea potrebbero dunque basarsi su di un meccanismo che dia al Presidente il compito di proporre l'o.d.g. ripartito in tre sezioni (Fascicoli: A/B/C).

Sezione I: Fascicolo A

Questioni da dibattere e deliberare in Assemblea. Di norma si tratterà di decisioni di prevalente carattere politico ovvero a contenuto generale e programmatico. In tale categoria, comunque, rientrano anche quegli atti che, a prescindere dal loro carattere, in sede di coordinamento hanno determinato un comprovato dissenso.

Sezione II: Fascicolo B

Atti istruiti ed esaminati dagli Assessori, nei coordinamenti e per i quali non si è registrato il dissenso delle Regioni presenti. Tali atti si danno per approvati salvo la richiesta di esame in Assemblea da parte di un Presidente di regione o di provincia autonoma.

Sezione III: Fascicolo C

Atti istruiti e definiti nell'ambito dei Coordinamenti tecnici e sui quali, in relazione alla natura del contenuto, i coordinamenti politici non hanno ritenuto di intraprendere l'esame degli stessi. Anch'essi si danno per approvati, salvo diversa richiesta di un Presidente.

Ovviamente rispetto ai punti della seconda e terza parte dell'ordine del giorno la richiesta di esame in Assemblea plenaria si può formulare fino all'inizio della seduta in cui il punto verrà esaminato.

Ruolo del Presidente

Si propone di prevedere un rafforzamento del ruolo del Presidente, definendo in modo più netto il suo compito di garante non solo del buon funzionamento della Conferenza, ma anche della corretta applicazione delle norme sia sostanziali che procedurali che regolano il sistema dei rapporti interistituzionali.

Tale ruolo di garanzia si manifesta in modo particolare nella responsabilità sua propria di essere il portavoce delle posizioni unitarie della Conferenza ovvero di assicurare, laddove le posizioni siano diverse ed articolate, la chiara ed esaustiva rappresentazione delle medesime.

Sarà inoltre compito del Presidente, nell'organizzazione dei lavori interni, qualora la Conferenza non esprima un'univocità di intenti, formulare, sulla base degli orientamenti che ritiene prevalenti e comunque tenuto conto di quelli che si presentano come minoritari, la proposta definitiva da sottoporre alla decisione dell'Assemblea.

La Segreteria della Conferenza

Si propone, per rendere più efficace una istanza comune di supporto al lavoro di tutte le Regioni, di prevedere un ruolo di maggior coinvolgimento e responsabilità della Segreteria della Conferenza nel vigilare sulla correttezza dei procedimenti, nell'approntare documentazione ed analisi di interesse comune, nello sviluppare con maggiore continuità ed autorevolezza una serie di rapporti istituzionali con il Governo, con il Parlamento, nonché con istituzioni pubbliche e private.

In tale ottica può correttamente inquadrarsi un rafforzamento dei supporti operativi anche in relazione alla nuova fase istituzionale.

In questo rinnovato contesto potrà infine porsi la questione dell'acquisizione di comprovate esperienze professionali maturate in istituzioni nazionali e regionali da porre in posizione apicale, con accentuato riguardo più ai profili funzionali che a quelli burocratici che debbono avere modesta rilevanza in un organismo di tale natura.

CONCLUSIONI:

La riforma del Titolo V:

- a) non fa venir meno l'impianto di sedi istituzionali preesistenti ma ne cambia radicalmente la natura delle deliberazioni ed i caratteri dei procedimenti;**
- b) introduce le intese non superabili unilateralmente;**
- c) postula la posizione unitaria delle Regioni e configura la necessità di una disciplina sui *quorum* di deliberazione;**
- d) pone Stato e Regioni in posizione paritaria nell'attivazione degli strumenti giuridici determinando quindi la necessità della programmazione dei lavori come dominio condiviso; richiede dunque la piena autonomia e neutralità delle strutture tecniche di supporto;**
- e) comporta una rinnovata capacità di iniziativa, elaborazione ed attivazione di comuni attività delle Regioni attraverso la Conferenza dei Presidenti e le sue strutture di supporto tecnico.**