

**LE CONFERENZE TRA STATO REGIONI E AUTONOMIE
LOCALI**

REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Marzo 2011)

Prof. Giulio VESPERINI

INDICE

- 1. IL QUADRO GENERALE**
- 2. LE CONFERENZE MISTE NAZIONALI**
- 3. LE CONFERENZE MISTE REGIONALI**

1. IL QUADRO GENERALE

Sono ormai molti anni che in Italia si discute della possibilità di trasformare il senato della Repubblica in una camera rappresentativa delle autonomie regionali e locali. Tutti i progetti di questo tipo, però, sono falliti. L'istituzione di un "senato federale della Repubblica", eletto su base regionale, costituiva, in realtà, uno dei punti qualificanti della legge costituzionale approvata nel 2005 dal Parlamento italiano. Ma la legge non ha avuto il consenso del corpo elettorale nel referendum del 2006 e con essa è caduta anche la specifica previsione sul Senato federale.

Ancora. Nel corso del tempo, si è radicata la tendenza del legislatore a frammentare le funzioni amministrative (e, successivamente, anche quelle politiche) tra diversi livelli di governo, tanto da rendere difficile identificare il responsabile di una determinata scelta. Per

compensare questa frammentazione, la legge ha previsto numerosi meccanismi di raccordo tra i diversi soggetti coinvolti, talvolta di tipo procedimentale, per esempio, intese, concerti, pareri, ecc.; talvolta di tipo organizzativo, con la formazione di una molteplicità di organismi di settore, istituiti per le esigenze di singoli settori di attività, composti da rappresentanti dello Stato e delle amministrazioni regionali e locali, e con sede al centro.

Infine, sin dai primi decenni del secolo scorso, ma in modo crescente durante il primo quarantennio dell'epoca repubblicana, le associazioni rappresentative di comuni e province (e recentemente quelle delle comunità montane) hanno svolto un ruolo importante nella gestione dei rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie locali e ad esse, più volte, le leggi dello Stato hanno attribuito specifici compiti.

Se si tiene conto di questi elementi di contesto, può essere più agevole comprendere la vicenda che porta l'ordinamento giuridico italiano, nell'arco di tempo di poco più di venti anni, ad istituire, definire i compiti e, in alcuni casi, munire di protezione costituzionale una serie di conferenze miste, quelle composte, cioè, dei rappresentanti dei diversi livelli di governo. Le conferenze servono, ad un tempo, una finalità di tipo normativo, perché, in un periodo di progressivo trasferimento di poteri dallo Stato alle regioni e agli enti locali, rappresentano un sostitutivo delle mancate riforme costituzionali; una finalità di tipo amministrativo, di razionalizzazione delle sedi di raccordo tra i diversi livelli di governo, e, sotto questo profilo, assorbono le competenze di una serie di organismi preesistenti; una finalità di tipo politico, perché costituiscono la sede principale di negoziazione e di condivisione di scelte di interesse comune tra i più importanti poteri pubblici nazionali.

Dell'importanza assunta, nel corso di questo periodo, dalle conferenze miste si hanno tre importanti conferme. Innanzitutto, il modello della conferenza mista, quale organismo, ad un tempo, di rappresentanza delle istanze dei livelli di governo inferiori presso quella centrale e di negoziazione tra gli uni e gli altri, si è diffuso, nell'Unione europea, con l'istituzione nel 1992 del Consiglio delle regioni, e nelle regioni, con la previsione di una serie di organismi misti tra regioni ed enti locali o di soli enti locali.

In secondo luogo, le attribuzioni delle conferenze crescono, e in modo significativo, nel corso del tempo. Dal 1997 ad oggi sono circa 350 le leggi dello Stato che hanno previsto la consultazione (o comunque l'intervento) di una delle conferenze miste nazionali, per definire le modalità tecniche e/o le procedure attuative degli interventi statali. A queste si aggiungono le leggi regionali che attribuiscono compiti agli organismi misti da esse stesse hanno istituito.

Infine, a quelle disciplinate dalle norme, si aggiungono le funzioni assegnate in via di fatto alle conferenze dallo Stato, dalle regioni e degli enti locali. Tra questi, in particolare, si segnala l'uso delle conferenze nazionali come sede della negoziazione e del confronto tra lo Stato ed il sistema delle autonomie circa l'interpretazione, l'attuazione e la correzione delle nuove disposizioni costituzionali.

Inquadrato il contesto nel quale il fenomeno si colloca e detto delle sue principali caratteristiche, di seguito, si analizzano, prima, le conferenze miste, operanti a livello nazionale (paragrafo 2), poi quelle operanti nelle regioni (paragrafo 3).

2. LE CONFERENZE MISTE NAZIONALI

Le principali conferenze permanenti operanti a livello nazionale sono la conferenza Stato- regioni, la conferenza Stato-città , la conferenza unificata.

In ordine di tempo, la prima è la Conferenza Stato-regioni, regolata, prima, con un decreto del presidente del consiglio del 1983, poi con una legge del 1988. E' presieduta dal presidente del consiglio, o da un ministro da lui delegato, e ne fanno parte i presidenti delle regioni. Alle sue sedute, possono essere invitati i ministri competenti nelle materie all'ordine del giorno.

Questi ne sono i principali compiti. Essa, anzitutto, deve dare pareri al governo sulle linee generali della normativa dello Stato di interesse diretto delle regioni; sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica

finanziaria e di bilancio; sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali; su ogni oggetto di interesse regionale che il presidente del consiglio ritiene sottoporre alla sua attenzione.

La conferenza, poi, promuove e sancisce intese ed accordi tra lo Stato e le regioni; promuove il coordinamento tra la programmazione statale e quella regionale; designa i rappresentanti delle regioni in organismi di rilevanza statale; assicura lo scambio di dati ed informazioni tra il governo e le regioni; determina i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle regioni; nomina i responsabili di enti ed organismi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra governo e regioni; approva gli schemi di convenzione tipo per l'utilizzo da parte dello Stato e delle regioni di uffici statali e regionali.

Le decisioni sono prese con l'assenso del governo e, a seconda delle materie, quello unanime o della maggioranza dei presidenti delle regioni.

La seconda conferenza mista è quella che, sul modello della prima, riunisce i rappresentanti dello Stato e degli enti locali, la conferenza Stato- Città. Analoga alla altra conferenza è anche la relativa vicenda normativa. Regolata, prima, da un decreto del presidente del consiglio del 1996; e poi, da un atto normativo primario (un decreto legislativo del 1997), che ha sostanzialmente codificato le regole fissate dal primo. La conferenza è presieduta dal presidente del consiglio dei ministri (o da un ministro da lui delegato) e ne fanno parte i più importanti ministri con competenze in materie locali; i presidenti delle tre associazioni rappresentative degli enti locali (l'associazione nazionale dei comuni italiani- ANCI; l'unione delle province italiane- UPI; l'unione nazionale delle comunità montane- UNCEM); quattordici sindaci e sei presidenti di provincia, designati dalle rispettive associazioni rappresentative.

Le competenze attribuite alla conferenza Stato-Città sono di quattro tipi. Di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali. Di studio, informazione e confronto tra i rappresentanti dello Stato e quelli delle autonomie locali sui problemi connessi agli indirizzi di politica generale rilevanti per le funzioni di comuni e province. Di

discussione ed esame dei problemi riguardanti l'ordinamento ed il funzionamento degli enti locali, la finanza e il personale degli stessi, l'attività di gestione e di erogazione dei servizi pubblici di loro competenza. Infine, spetta alla Conferenza Stato-Città promuovere accordi tra uffici statali e locali.

Lo stesso decreto legislativo del 1997 menzionato istituisce poi una terza conferenza, la conferenza unificata. Questa risulta dalla unione delle altre due e costituisce, quindi, la principale sede di rappresentanza unitaria delle regioni e degli enti locali presso il centro. Le competenze della conferenza unificata sono di tipo analogo a quelle delle due conferenze che ne sono parte. Essa promuove e sancisce intese ed accordi; esprime pareri; designa rappresentanti negli organismi competenti in materie di interesse comune alle regioni, alle province, ai comuni e alle comunità montane. La conferenza unificata, poi, interviene nel procedimento di adozione di importanti scelte politiche dello Stato. Per esempio, essa deve dare il suo parere sui più importanti atti di programmazione economica e finanziaria; deve essere consultata dal governo sulle linee generali delle politiche del personale pubblico locale e regionale; e anche qui, come nei due precedenti, il Presidente del Consiglio dei Ministri può sottoporre alla Conferenza unificata ogni altra questione di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane.

Sono interessanti anche le norme che regolano la formazione delle decisioni della conferenza. Il principio è che queste dipendano dal consenso di tutte e tre le componenti della conferenza. La posizione delle regioni e degli enti locali si forma all'interno, dei rispettivi gruppi. Di norma, le decisioni sono prese anche qui all'unanimità. Ma ove questa non sia raggiunta, prevale la volontà della maggioranza. Quindi, sulla regola del consenso dei rappresentanti dei diversi livelli di governo si innesta la prassi del consenso (non imposto, ma cercato) di ciascuno dei due sottoinsiemi delle autonomie.

Per concludere, qualche considerazione di assieme circa l'operatività di questi organismi.

Un primo dato importante riguarda il fatto che l'attività da essi svolta è molto intensa. Tra il 1997 e il 2010 le tre conferenze si sono riunite in media cinquanta volte l'anno e

hanno emesso complessivamente 5647 atti, quasi la metà dei quali è costituita da pareri (sono 2548). Il dato è differenziato, anche in modo significativo, tra le singole conferenze: a quella Stato-Città, ad esempio, si può imputare una somma non superiore al 10% dell'attività complessiva, mentre quella Stato- Regioni continua ad essere la conferenza più produttiva. Sono dati, comunque, che forniscono una ulteriore conferma della importanza, crescente, delle conferenze nell'ordinamento costituzionale italiano.

Un secondo aspetto riguarda il funzionamento delle conferenze stesse. La gran parte del lavoro viene svolto, di fatto, nel corso di apposite riunioni tecniche tra i funzionari delle amministrazioni statali e regionali ed i rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM, che si svolgono prima di quella delle conferenze. Ogni anno, si svolgono circa trecento riunioni di questo tipo e, nel corso di esse, di norma, sono risolti i dissidi tra le varie amministrazioni. Pertanto, le conferenze, anziché rappresentare effettivi fora di discussione tra tutti i rappresentanti degli enti territoriali, ratificano le soluzioni già concordate in sede istruttoria tra i diversi soggetti interessati.

3. LE CONFERENZE MISTE REGIONALI

A partire dagli anni novanta del secolo scorso, sulla scorta di quanto avvenuto nell'ordinamento nazionale, quasi tutte le regioni hanno istituito apposite conferenze permanenti tra esecutivi regionali e locali. Queste, pur variamente denominate, presentavano caratteri comuni: erano presiedute dal rappresentante della regione; prevedevano una partecipazione dei rappresentanti degli enti locali, scelti, a loro volta, dalle organizzazioni regionali dell'ANCI e dell'UPI; avevano funzioni prevalentemente consultive, le regole del loro funzionamento erano poco formalizzate.

Nel 2001, l'esigenza di un raccordo strutturale permanente tra governi locali e regioni ha trovato espresso riconoscimento costituzionale. Infatti, l'articolo 123, ultimo comma, della Costituzione impone agli statuti regionali di disciplinare il Consiglio delle autonomie locali (d'ora in poi CAL), "quale organo di consultazione fra la regione e gli enti locali". Nei nuovi statuti regionali, il CAL ha preso il posto o, in alcuni casi, si è aggiunto alle

precedenti conferenze miste. Il nuovo organismo, tuttavia, è diventato operativo solo in circa metà delle regioni, ed ha una vita troppo breve perché si possa avere un quadro completo delle caratteristiche e dei problemi legati alla sua operatività. Di questi, quindi, si danno di seguito solo pochi cenni, mentre qualche considerazione in più viene dedicata alla disciplina regolatrice.

Il nuovo modello di concertazione regionale presenta molte differenze rispetto a quello immediatamente precedente. Per quanto riguarda la composizione, tutte le regioni hanno abbandonato la formula della partecipazione mista e si sono orientate, all'opposto, per un organo rappresentativo di soli enti locali.

Negli statuti, inoltre, non si fa nemmeno riferimento alle associazioni rappresentative degli enti locali e solo alcune leggi regionali di attuazione prevedono che i rispettivi presidenti facciano parte di diritto dell'organo o che vi possono intervenire senza diritto di voto. Quindi, a differenza del passato, gli enti locali eleggono direttamente i propri rappresentanti nel CAL, senza la mediazione di ANCI ed UPI..

In terzo luogo, molte regioni, accanto alla tradizionale funzione consultiva, attribuiscono a tali organismi funzioni ulteriori, quali quelle d'iniziativa legislativa regionale; di proposta e di concertazione; di nomina o designazione dei rappresentanti locali negli organismi regionali. Particolare interesse suscita la previsione di alcune regioni che attribuiscono al CAL il potere di chiedere al consiglio e al presidente della regione di promuovere il giudizio costituzionale nei casi in cui una legge dello Stato abbia violato una competenza locale. Ora, la Costituzione italiana, a differenza di quanto faccia per lo Stato e le regioni, preclude ai comuni e alle province un accesso diretto alla Corte costituzionale per chiedere la tutela delle proprie competenze. Norme regionali come quelle indicate non risolvono (né potrebbero farlo) il problema, anche perché lasciano comunque alle regioni la decisione se dare seguito o meno alla richiesta degli enti locali; e perché, anche, riguardano le sole lesioni alle competenze locali che derivano dallo Stato, non anche quelle determinate dalle regioni medesime. Ma rappresentano, comunque, uno strumento che gli enti locali possono adoperare per tutelare, nei limiti consentiti dal quadro costituzionale vigente, le posizioni loro garantite dalla Costituzione medesima. Sul piano più generale,

inoltre, si tratta di un altro esempio (accanto a quello delle conferenze che operano in funzione suppletiva rispetto al senato federale) dell'uso delle conferenze miste per surrogare l'insuccesso di proposte di revisione costituzionale.

Qualche rapido cenno sulla prassi. I CAL svolgono prevalentemente una funzione consultiva (di norma, con esito positivo) circa provvedimenti amministrativi e disegni di legge regionali. All'opposto, sono ancora rari i casi nei quali partecipano alla stipulazione di intese, convenzioni e procedimenti di designazione. Le materie nelle quali essi operano in prevalenza sono quelle del turismo, dell'istruzione, del commercio, della pesca e del governo del territorio.

Diversamente da quanto disposto dalle norme, poi, le associazioni rappresentative degli enti locali continuano ad esercitare un peso significativo in questi organismi. Ad esempio, anche nei casi in cui la legge regionale affidi espressamente al CAL la funzione di designare i componenti di una commissione, quest'ultimo, di fatto, vi provvede su proposta dei presidenti dell'ANCI e/o dell'UPI. Ancora, la formazione del parere del CAL è quasi sempre preceduta da tavoli tecnici (variamente denominati) ai quali prendono parte la giunta regionale e le associazioni rappresentative degli enti locali. In genere, è la conclusione alla quale si arriva in questa sede a condizionare il contenuto del parere del CAL. Quindi, anche se formalmente non ne fanno più parte, di fatto, le associazioni degli enti locali esercitano comunque un peso determinante sulle decisioni dei CAL.

Un'ultima considerazione. Se si mettono a confronto i CAL e le conferenze miste nazionali si possono individuare tre caratteristiche comuni. Anzitutto, sia gli uni che le altre svolgono prevalentemente una funzione consultiva nei riguardi degli uffici statali o regionali agenti, con l'elaborazione di pareri che sono quasi sempre favorevoli. Entrambi sono organi di ratifica degli accordi già raggiunti tra gli esecutivi (nazionali, regionali) e le associazioni rappresentative degli enti locali e regionali nel corso di apposite riunioni preparatorie. Nel dialogo dei governi locali con lo Stato e le regioni, infine, in entrambi i casi, sia pur in forme differenti, esercitano un peso molto importante le associazioni di categoria degli enti locali.