

GIUNTA REGIONALE DELLA TOSCANA

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma, 8 – 9 febbraio 2007

Relazione su

disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province Autonome ed Enti locali

Approvato dal Consiglio dei Ministri

A cura di: Giampiera Usai

La Conferenza Stato-Regioni necessita di riflessioni non solo sulla sua riorganizzazione, ma anche sul ruolo.

Il ripensamento è reso necessario dall'evolversi della situazione istituzionale che è molto mutata dal tempo in cui la Conferenza venne istituita.

Infatti, passata la prima fase di assestamento (anni '70) le Regioni hanno avvertito la necessità di fissare una sede stabile di raccordo tra loro e con il Governo per un confronto e dialogo sui temi di comune interesse. Con legge n. 400 del 23 agosto 1988 veniva istituita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni con l'obiettivo di consultazione:

§ sulle linee generali dell'attività normativa di interesse regionale

fissare una sede stabile di raccordo tra loro e con il Governo per un confronto e dialogo sui temi di comune interesse.

§ sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale

§ sulla politica finanziaria e di bilancio;

§ sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e coordinamento inerenti il rapporto tra Stato, Regioni, le Province Autonome e gli Enti infraregionali;

§ sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari;

§ su tutti gli argomenti per i quali il Presidente del Consiglio dei Ministri intenda opportuno acquisire il parere della Conferenza.

Con il successivo decreto legislativo n. 418 del 16 dicembre 1989 vennero trasferite alla Conferenza Stato-Regioni le attribuzioni esercitate da organismi a composizione mista e venne normato il suo funzionamento.

I compiti ad essa affidati erano di carattere consultivo, di emissione pareri e di designazione in organismi misti.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 1991 vennero istituiti sei Comitati Generali con la distribuzione, in essi, delle Regioni e Province Autonome.

Con il decreto legislativo del 28 agosto 1997 n. 281 "Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza Permanente ed unificazione della Conferenza Stato-Città" venivano individuati ulteriori compiti e funzioni per la Conferenza Stato-Regioni e, per la prima volta, definiti i compiti della Conferenza Unificata.

Con DPCM 19 marzo 1999 N.98 venne approvato il Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della segreteria della Conferenza Stato-Regioni e provincie autonome.

Con DPCM del 15 aprile 2000 in tema di ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, rispettivamente agli articoli 31 e 32, è stata disciplinata l'attività della segreteria della Conferenza Stato-Regioni e dell'Unificata

Nel quadro istituzionale attuale, gli aspetti normativi sono sufficientemente definiti ed individuati una riflessione è, invece, opportuno farla su come tali provvedimenti sono stati attuati.

Questa breve cronistoria dei provvedimenti cardine della Conferenza, ci permette di fare una valutazione di quello che doveva essere questo tavolo di raccordo e di cosa sia stato nella realtà.

Dopo una prima fase che ha visto la costante partecipazione del Presidente del Consiglio dei Ministri ed in cui gli argomenti trattati avevano un carattere più marcatamente politico programmatico, la Conferenza è andata accentuando la sua attività di carattere consultivo, di emissione di pareri e di indicazione di designazioni.

I comitati generali non hanno mai funzionato ed anche il momento istruttorio degli argomenti è diventato da politico (come previsto dall'art. 3 del DPCM 31.1.91) in tecnico.

La Conferenza è stata, di fatto, qualcosa di diverso da come prevista dal legislatore; inoltre l'evoluzione istituzionale in atto, comporta un ripensamento più generale del ruolo delle Regioni e del raccordo con il Governo e con le Autonomie locali.

Le Regioni sono andate rafforzandosi dal punto di vista della loro rappresentatività e maggiori competenze sono state loro assegnate sia con il decreto legislativo n. 112/98 sia con la riforma del titolo V della Costituzione.

In tema di sviluppo economico è di grande portata l'affermazione contenuta nella legge 662/96 e nelle delibere CIPE attuative di essa, in cui si stabilisce una equiordinazione tra il Governo e le Regioni per il raccordo della programmazione nazionale con quella regionale per la messa in sinergia di tutte le risorse economiche.

Ugualmente significativo è l'evolversi della tendenza a mutuare comportamenti ed istituti privatistici nel campo pubblico.

Il Testo di riforma

Il testo proposto, al di là di alcune scelte nella direzione di costituire una **Conferenza Stato-Istituzioni** territoriali con due sezioni specializzate e della tipologia di voto con cui approvare i provvedimenti delle Conferenze, non sembra fare sostanziali passi significativi nella direzione di:

- a) costruire provvedimenti più codecisi;
- b) ridurre il numero degli atti da sottoporre ad approvazione ed innalzare la qualità;
- c) ridurre il numero degli incontri istruttori ed organizzarli per sessioni tematiche;
- d) rafforzare il rapporto di equiordinazione;
- e) rafforzare il processo di codecisione su temi e provvedimenti di comune interesse;
- f) superare i pareri di routine che sviliscono il ruolo vero della Conferenza quale sede di **concertazione, confronto ed attuazione** del principio di leale

collaborazione tra lo Stato e le Autonomie territoriali come affermato nell'articolo unico primo comma del ddl delega in esame.

La seconda riflessione attiene al fatto che l'assetto proposto non sembra prendere in considerazione l'evento "integrazione Commissione Bicamerale" nel cui caso diventerebbe riduttivo o superfluo esprimere pareri su atti normativi.

Infatti la procedura prevista nella "bozza di regolamento sulla Bicamerale", elaborata a suo tempo, è più incisiva e portatrice di effettivi risultati.

In questo caso, la sede della "Conferenza" potrebbe accentuare la fase di concertazione del testo da sottoporre ad approvazione parlamentare e quindi andrebbero riscritte le lettere **a)** e **b)** del terzo comma.

Un ragionamento a sé merita il tema delle **Intese** e degli **Accordi** entrambi potrebbero essere anche non solo **generali**.

La lettera **d)** che prevede la possibilità di fare esprimere la Conferenza "a posteriori" in caso di urgenza andrebbe meglio circoscritto e limitato solo ad atti di scarso rilievo.

Sulla lettera **g)** si potrebbe prevedere che la Conferenza è presieduta dal Presidente del Consiglio sempre quando si tratta di determinare gli obiettivi di programmazione economica nazionale, di definire la politica finanziaria e di bilancio e sui grandi temi dello sviluppo economico.

La lettera **i)** andrebbe depurata della parte in cui si definisce come le Autonomie locali eleggono i loro rappresentanti La lettera **o)** potrebbe essere più specifica nell'individuare il metodo di lavoro nelle "Sessioni per materie" – in modo da ridurre – sensibilmente – le spese per trasferte e la spendita del tempo di lavoro e comunque andrebbe raccordata con la lettera **r)**.

La lettera **q)** non è condivisibile nella metodologia di istituire il voto a maggioranza e soprattutto per le Regioni non può essere il Presidente della Conferenza dei Presidenti che fa la scelta di passare dall'Intesa all'unanimità a votazione a maggioranza.

Non si può superare il dissenso di una Regione con la decisione assegnata al Presidente della Conferenza dei Presidenti perché le Regioni rappresentano ognuna se stessa e l'organizzazione è diversa dall'ANCI e dall'UPPI.

La lettera **u)** desta perplessità ed improcedibilità sul fatto che il Governo possa chiedere di discutere in Conferenza gli schemi di atti normativi delle Regioni.

Il raffreddamento del contenzioso reciproco andrebbe risolto attraverso la mediazione-conciliazione come si sta facendo ora.

CONCLUSIONI

Sarebbe opportuno che non si restasse sulla linea di una mera razionalizzazione dell'esistente, ma si cogliesse l'occasione per ridisegnare davvero il ruolo della Conferenza accentuando la concertazione, cooperazione e codecisione sui temi meglio individuati dalla legge n. 400 del 23 agosto 1998 in cui si individuano i campi oggetto della Conferenza Stato-Regioni:

- linee generali sull'attività normativa di interesse regionale;
- determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale;
- politica finanziaria e di bilancio;
- criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali inerenti il rapporto tra Stato-Regioni ed Enti locali;
- indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari.

Con quale tipologia di atto esprimere la posizione delle Regioni?

Diventerebbe poco rilevante parlare di **pareri, intese, accordi o delibere** se l'obiettivo è quello di determinare scelte o provvedimenti il più possibile condivisi o codocisi.

Se poi deve essere fatta una scelta le prime tre fattispecie vanno bene riservando il parere agli atti meno rilevanti ed indifferentemente usare il termine intesa od accordo per adottare gli atti che comportano maggiore integrazione dell'attività e dei provvedimenti delle parti.

Forse sarebbe opportuno cercare un innalzamento non solo sui temi oggetto di confronto, concertazione, codecisione, ma anche sul metodo.

Se l'assunto è quello di arrivare a stabilire linee comuni di lavoro il più condivise possibili, le **Intese** e gli **Accordi** passano da strumenti con cui concludere un iter a strumenti che **contengono** i contenuti di quella attività di **confronto, cooperazione, concertazione, codecisione** dell'agire comune e quindi una sorta di "**Patto o contratto tra le parti**".

Si affievolisce e scompare il tema del voto e si esalta l'aspetto della consensualità ricercata fino al livello più ottimale possibile.

Un voto – all'unanimità o a maggioranza – non sembrerebbe un valido deterrente di ulteriori azioni da parte dell'Istituzione non soddisfatta.

Quindi, **ciò che diventerebbe importante è la ricerca di azioni e di atti il più condivisi possibile e quindi la cooperazione è l'integrazione tra i vari livelli di Governo.**

Resta ora da valutare con quale metodo confrontarsi: **istruttorie tecniche – gruppi di lavoro – Commissioni – Comitati.**

Su questo punto credo che un metodo lo possiamo individuare alla luce della sperimentazione fatta con il Comitato per le politiche agricole – in parte rivisitato.

Si potrebbe, quindi dare attuazione al DPCM del 31 gennaio 1991 costituendo una serie di Comitati settoriali in cui partecipino il Ministro e gli Assessori competenti per materia, in esso potrebbero esaurirsi tutti i temi più specifici e di scarso rilievo. Queste potrebbero essere supportate dal livello tecnico-amministrativo.

L'esperienza spagnola, che ha costituito ben 30 **Conferenze settoriali** senza che la legge codificasse troppo come si lavora, ma limitandosi ad individuare i soggetti partecipanti, dimostra che l'esperienza è positiva.

Infine si potrebbero prevedere, nella riforma, le “**Commissioni bilaterali di collaborazione**” che costituirebbero la sede di collaborazione tra Stato centrale ed una sola Regione per discutere – a livello paritario – le questioni specifiche di quella Regione in particolare in materia di infrastrutture, trasporti, sanità nonché di analizzare i problemi pendenti tra lo Stato e quella Regione.

Anche queste dovrebbero essere lasciate alla piena autonomia delle parti nella previsione di funzioni, competenze, composizione ecc. (Questi raccordi bilaterali esistono già con le Intese di programma ed altri Accordi si codificherebbe il principio).

Infatti, siamo sempre all'interno di un rapporto equiordinato mirato a **concertare, codecidere e collaborare**.

Questa potrebbe essere l'ipotesi su cui lavorare per innovare veramente un istituto poco funzionale e poco in linea con le Riforme avvenute.