CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

1981-2021

40 ANNI DI LEALE COLLABORAZIONE ISTITUZIONALE

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 2021 – Roma
VIA PARIGI, 11
www.regioni.it

INDICE

Prefazione ……...7

1. Il regionalismo in Italia e la nascita della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ……....8

1.1. La costituzione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ……....9

2. Le sedi di raccordo orizzontale: un confronto in sede europea…….10

3. Lo sviluppo del sistema delle Conferenze con l'istituzione della Conferenza Stato-Regioni ...……..13

3.1. Dal primo avvio della Conferenza Stato-Regioni per via amministrativa alla ridefinizione delle sue funzioni nel contesto della nuova disciplina sull'attività di Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (legge n. 400/1988) .....……...13

3.2. Il consolidamento del Sistema delle Conferenze ……..16

4. La stagione del federalismo a Costituzione invariata e l'ulteriore rafforzamento della cooperazione interistituzionale. L'istituzione della Conferenza unificata ………..16

4.1. La Conferenza Unificata: compiti, funzioni e disciplina procedurale……18

4.2 Le Conferenze come luoghi del dialogo tra gli esecutivi……...19

5. **Dalle riforme Bassanini alla revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione con le Leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001**……..20

5.1. Il ruolo della Conferenza nella complessa attuazione del nuovo titolo V. L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali ……..22

5.2. La consultazione della Conferenza in sede parlamentare……...23

5.3. Le disposizioni della legge n. 131/2003 "*La Loggia*" per l'adeguamento dell'ordinamento alla revisione costituzionale del Titolo V ...…….24

6. Il ruolo d'impulso della Conferenza dei Presidenti verso l'elezione Diretta e la nuova disciplina sull'organizzazione e del funzionamento della stessa ……28

7. Il progetto di costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze……...30

8. Il sistema delle Conferenze alla prova della crisi pandemica: il ruolo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome……32

9. Le prospettive future della Conferenza a quarant'anni dalla sua nascita ……..34

FOCUS Il sistema delle Regioni e i profili di finanza pubblica ……..41

L'attività della conferenza delle regioni e delle province autonome in cifre ….49

Regolamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome …….54

Attuale composizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome……..…….68

Presidenti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ……..70

Principali documenti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome adottati nei quaranta anni di percorso istituzionale

1. Verbale della riunione dei Presidenti delle Giunte regionali del 15-16 gennaio 1981 ……..…….74
2. Manifesto delle Regioni italiane del 2 marzo 1994 ……87
3. Le Regioni italiane verso il duemila – Caprarola, Documento dell'11 ottobre 1995 …….....90
4. Patto per il federalismo tra Comuni, Province, Regioni del 25 marzo 1998 ……110
5. Proposte delle Regioni al Governo e al Parlamento del 15 giugno 2000 ...…114

6. Proposte di emendamenti della Conferenza, ANCI, UPI
al testo unificato “Ordinamento federale della Repubblica”
del 14 settembre 2000 …..……117

7. Intesa Interistituzionale
Governo, Regioni ed Enti locali del 4 giugno 2002 ……...122

8. Proposte della Conferenza delle Regioni, ANCI, UPI, Uncem
per l’attuazione del vigente titolo V della Costituzione
del 28 novembre 2006 …..……127

9. Ordine del giorno della Conferenza delle Regioni e delle Province
autonome del 27 maggio 2010 …..……132

10. Prospettive di riforma relative alle ipotesi di modifica della parte
seconda della Costituzione - Documento del 24 marzo 2011 ……134

11. Bozza di ddl costituzionale 12 marzo 2014: valutazioni e
proposte della Conferenza delle Regioni e delle Province
autonome del 19 marzo 2014 ……146

12. Audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province
autonome in Commissione Affari Costituzionali della Camera
dei Deputati in merito – Documento del 12 novembre 2014 ……152

13. Posizione delle Regioni sul riordino delle forme di raccordo tra Stato
e autonomie territoriali del 9 marzo 2017 ……156

14. Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo Documento
del 18 ottobre 2018 ……...175

15. Le Regioni italiane a 50 anni dalle prime elezioni nel
quadro dell’organizzazione pluralistica del sistema istituzionale
Documento del 4 agosto 2020 ……..179

Appendice fotografica ……...195

Prefazione

La presente pubblicazione ricostruisce i più significativi passaggi attraverso i quali si è progressivamente affermato un Sistema di cooperazione interistituzionale fra Stato, Regioni e autonomie locali, speculare al pluralismo autonomistico che caratterizza l'ordinamento italiano.

La storia della cooperazione interistituzionale in Italia non muove tuttavia da un precostituito dato formale, ma è piuttosto il risultato di un processo complesso, avviatosi all'insegna di una forte informalità istituzionale come quella che, esattamente quarant'anni fa, per comune e spontanea iniziativa dei Presidenti delle Regioni e delle province autonome, determinò la costituzione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

E' proprio in questo elemento di informalità istituzionale che può identificarsi, del resto, la cifra degli ordinamenti che riconoscono nell'autonomia il proprio valore fondativo.

In questo senso, soprattutto in seguito alla revisione costituzionale del titolo V del 2001, il Sistema delle Conferenze ha assunto un ruolo sempre più incisivo anche in ragione dell'assenza di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, fino ad assumerne una funzione, per molti aspetti, suppletiva, specie se si guarda al ruolo costantemente esercitato nelle decisioni amministrative, nelle scelte organizzative e, in particolare, nei processi legislativi di rilievo nazionale e comunitario.

E' dall'equilibrio di questo sistema e delle crescenti responsabilità di governo che ciascun livello istituzionale è chiamato ad assumere su di sé che risiede, a ben vedere, la capacità di stemperare le inevitabili contrapposizioni e di orientare le decisioni verso meccanismi di virtuosa complementarietà, ed è, in buona parte, sempre a questo delicatissimo equilibrio istituzionale che, pur a fronte di innegabili difficoltà, si deve la capacità del nostro Paese di fronteggiare la straordinaria crisi pandemica in corso.

Nell'imminente prospettiva dell'attuazione delle strategie politiche conseguenti al Piano nazionale di ripresa e resilienza, il Sistema italiano delle Conferenze costituisce un imprescindibile segmento di collegamento istituzionale, a garanzia della tendenziale unanimità delle decisioni, dell'unitarietà dell'azione di Governo e della capillarità della sua attuazione.

1. Il regionalismo in Italia e la nascita della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

Nel plasmare la forma del nuovo Stato repubblicano, l'Assemblea Costituente scelse, in maniera del tutto innovativa, di articolarne l'architettura istituzionale su basi di autonomia, riservando a questa uno dei principi fondamentali espressi dalla Costituzione nonché a Regioni, Province e Comuni uno specifico Titolo nella Parte II. Parimenti dirompente fu la scelta di conferire alle Regioni l'autonomia sul piano della legislazione, completando l'esperimento già in atto nello Statuto siciliano ed estendendolo a tutto il territorio nazionale, sia pure con una differenziazione tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, queste ultime inserite nel contesto nazionale in ragione della loro particolare storia e dotate ciascuna di diversi gradi di autogoverno, regolati dai rispettivi statuti e, in alcuni casi, da accordi internazionali.

A confermare l'importanza e l'immutato valore di fondo di tale scelta nella configurazione complessiva del nostro ordinamento, basti evocare il dibattito che nella sede costituente accompagnò la formulazione dell'articolo 5 della Costituzione – espressione del principio autonomistico e di un'organizzazione pluralistica del sistema istituzionale – e la sua collocazione non già nella Parte II, ma immediatamente fra i "*Principi fondamentali*", proprio in ragione della sua destinazione a "completare la caratterizzazione costituzionale della Repubblica".

Con l'entrata in vigore, il primo gennaio 1948, della Costituzione Repubblicana l'Italia era, dunque, ufficialmente contrassegnata da un'organizzazione territoriale del potere ispirata al modello regionalista.

Una tale articolazione del potere, che avrebbe dovuto mutare circa un secolo di impostazione centralista, avrebbe dovuto essere, come poi si è rivelato, una delle garanzie democratiche del neonato Stato repubblicano.

Non sopito, con l'entrata in vigore della Costituzione, il dibattito tra autonomia e centralismo, ci fu una stagnazione del modello regionalista, che perdurò fino agli anni '60 ovvero sino a quando le mutate condizioni economico-sociali e una maturità della Carta costituzionale consentirono il 7 e l'8 giugno 1970 le prime elezioni dei Consigli regionali delle quindici Regioni a statuto ordinario.

Già nel 1970, appena insediatisi i primi Consigli delle Regioni a statuto ordinario, guardando ai neonati enti regionali, poteva cogliersene, in adesione ad una precisa volontà dei costituenti, l'autentica natura di articolazioni della Repubblica, dotate di poteri legislativi e saldamente ancorate ai principi della

Costituzione. Uno Stato regionale, dunque, in cui non già un nuovo ente artificiale, bensì un ente finalmente destinato a farsi rappresentante delle proprie comunità territoriali, al quale la neonata Costituzione repubblicana accordava un'autonomia che – pur senza pervenire ad una natura compiutamente federale – eccedeva largamente quella meramente amministrativa.

È necessario, tuttavia, aspettare ancora un decennio, nonché la piena funzionalità di tali enti, affinché ci fossero le prime occasioni di incontro e di raccordo tra le Regioni, ovvero tra i Presidenti delle Giunte regionali.

1.1. La costituzione della *Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome*

Nei primi anni'80, con le Regioni ormai pienamente rappresentanti dei propri territori e con la prospettiva di una possibile costituzione di una Conferenza permanente tra lo Stato e le Regioni, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Presidenti delle giunte regionali pensarono di rendere stabili quegli sporadici incontri di confronto tra loro, anche sulla scorta delle esperienze tedesca e austriaca che vedremo *infra.*

A Pomezia, in uno dei richiamati incontri di confronto, nel gennaio 1981 (15-16 gennaio), si costituisce la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, quale organismo di coordinamento politico tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La scelta dei Presidenti, di costituire una propria Conferenza, fu basata sulla consapevolezza di alcune prerogative:

- cadenzare occasioni informali di incontro tra i Presidenti delle Regioni, al fine di discutere e valutare possibili convergenze su tematiche di interesse comune, anche per il confronto con il Governo;
- evitare qualsiasi regola o procedura, lasciando così tali incontri alla mera prassi non codificata;
- assumere a turno il compito di convocare tali riunioni, fissarne gli ordini del giorno, redigerne un sintetico verbale delle sedute;
- evitare qualsiasi ipotesi di organizzazione, utilizzando il costituito Centro Interregionale di Studi e Documentazione (Cinsedo) per gli aspetti logistici e organizzativi;
- evitare di definire posizioni a maggioranza, lasciandole alla sola ipotesi dell'unanimità.

Tali riunioni furono definite Conferenze e cominciarono ad essere sistematiche e ad intensificarsi verso la fine degli anni ’80, in concomitanza con l’istituzione, ma soprattutto con la riforma voluta dal legislatore del 1988, della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni.

La turnazione fra i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, effettuata sulla base dell’ordine alfabetico delle Regioni, in un primo momento fu fissata a un trimestre, poi in un semestre e, infine, in un anno.

La necessità di raccordarsi con il centro partendo da basi comuni e concordate, il recupero del dialogo orizzontale, la volontà di dare la piena espressione politica al “sistema delle Regioni” costituiscono, ancora oggi, l’intrinseca essenza della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

2. Le sedi di raccordo orizzontale: un confronto in sede europea

Le sedi di raccordo orizzontale erano già presenti nel panorama europeo, come nelle vicende costituzionali tedesca e austriaca. In tali Paesi, caratterizzati da un sistema federale, nonostante la presenza della Camera alta riservata ai territori, ovvero ai rappresentanti degli Stati di cui si compongono, vi è stata la costituzione spontanea, al pari dell’Italia, di organismi di raccordo orizzontale tra Presidenti degli Stati.

Germania

In Germania la sede di raccordo orizzontale è la *Ministerprasident Konferenz* (Conferenza dei Primi Ministri). La Conferenza del Primi Ministri è un organo non ufficiale di auto-coordinamento dei 16 Stati tedeschi. In esso, le questioni specifiche per Paese vengono discusse tra i Primi Ministri e le posizioni comuni dei paesi sono coordinate e rappresentate a livello federale. I compiti classici includono la negoziazione e la conclusione di Trattati e Accordi internazionali tra gli Stati o con il Governo federale. Ulteriori questioni fondamentali che vengono affrontate in tale sede sono la perequazione finanziaria statale o gli accordi di trasmissione statale. Come in Italia, le misure contro la pandemia COVID-19 in Germania sono coordinate dalla Conferenza di stato federale.

Tra gli argomenti delle deliberazioni più importanti possono citarsi la politica europea, la riforma del federalismo, le relazioni finanziarie tra gli Stati federali, i media e la politica dell’istruzione. Gli argomenti speciali vengono

trattati in discussioni riservate, rispetto alle quali solo i Capi di governo, senza i loro dipendenti, possono prender parte.

A differenza del Bundesrat, la Conferenza dei Primi Ministri non è un organo costituzionale ufficiale e non è coinvolta nella legislazione federale o statale. Pertanto, le risoluzioni adottate sono di natura puramente informale e non vincolante e potrebbero dover essere prima legalmente attuate attraverso procedure legislative nei singoli Stati federali. Di notevole rilevanza è l'esistenza di organismi simili per ministri specializzati (come la Conferenza dei Ministri dell'Istruzione).

La Conferenza dei Primi Ministri si svolge regolarmente quattro volte all'anno e, due volte l'anno, la Conferenza si incontra con il Cancelliere federale.

Fino alla fine del 2004, le decisioni dovevano sempre essere prese all'unanimità. Questo principio di consenso è stato allentato durante le deliberazioni sulla riforma del federalismo al fine di rafforzare la capacità di agire degli Stati federali. Dalla fine del 2004, le decisioni hanno richiesto solo l'approvazione di almeno 13 paesi su 16 totali. Fanno eccezione le regole di procedura, le questioni di bilancio e la creazione di strutture comunitarie.

La Conferenza dei Primi Ministri propone inoltre al Governo Federale un elenco di 21 dei 24 membri tedeschi (e altrettanti deputati) del Comitato europeo delle Regioni.

Austria

La Conferenza dei Governatori è la Conferenza informale austriaca dei nove governatori e non è prevista dalla Costituzione federale austriaca. Nonostante la presenza del Bundesrat, ovvero la seconda camera del Parlamento austriaco, la Conferenza dei Governatori è il corpo politico più importante della cooperazione nel sistema istituzionale austriaco. La sua importanza è dimostrata anche dal fatto che, sebbene non esista formalmente, numerosi testi giuridici vi fanno riferimento.

Nelle Conferenze dei Governatori si cerca di stabilire una linea comune tra costoro, per rappresentare gli interessi dei singoli Stati federali al fine di affrontare il governo federale con una posizione unitaria nelle trattative con questa posizione comune.

Infatti, gli incontri tra la Conferenza e il Presidente federale si svolgono con una certa frequenza. La Presidenza tra gli Stati cambia secondo la prassi

consolidata ogni sei mesi e secondo l'ordine alfabetico degli stati parallelamente al cambio del presidente del Bundesrat.

La Conferenza dei Governatori prende le decisioni solo all'unanimità. A causa della natura informale degli incontri, gli atti non sono pubblicati, ma sono messi a disposizione solo dei partecipanti e del governo federale e hanno un notevole impatto politico. La Conferenza è di particolare importanza, ad esempio, nella perequazione finanziaria dei comuni statali federali e nella riforma dello stato federale.

3. Lo sviluppo del sistema delle Conferenze con l'istituzione della Conferenza Stato-Regioni

Volgendo nuovamente lo sguardo all'Italia, le prime ipotesi di una Conferenza Stato-Regioni furono avanzate all'indomani dell'avvio delle Regioni a statuto ordinario, alla fine degli anni '70, allorquando venne istituita la *Commissione Bassanini*.

Con l'avvio delle istituzioni regionali nel 1970, infatti, ci si rese ben presto conto che non era possibile che il legislatore statale e quello regionale, come due corpi sconosciuti, non dialogassero in una sede idonea a tale scopo, anche in ragione dell'assenza, nell'architettura istituzionale italiana, di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali o di sedi dedicate al confronto interistituzionale, ricorrenti, al contrario, in altri ordinamenti di matrice federale. Per questo si cominciò a pensare alla istituzione di una Conferenza Stato-Regioni quale luogo di confronto tra centro e periferia.

La Commissione Bassanini predispose una bozza di testo normativo che, sia pure con alcune importanti differenze, si tradusse solo in alcune previsioni del disegno di legge Spadolini sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1982.

3.1. Dal primo avvio della Conferenza Stato-Regioni per via amministrativa alla ridefinizione delle sue funzioni nel contesto della nuova disciplina sull'attività di Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (legge n. 400/1988)

Il provvedimento, tuttavia, che istituì in via amministrativa la Conferenza Stato-Regioni, fu il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 1983. Così disciplinata, la Conferenza Stato-Regioni si riuniva presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, presieduta dallo stesso Presidente, con compiti di informazione, di consultazione, di studio e di raccordo su questioni di interesse comune fra Stato, Regioni e Province autonome.

A pochi anni dalla sua istituzione, il bilancio fu assai negativo. La Conferenza Stato-Regioni si era riunita in soltanto cinque occasioni, non riuscendo, di fatto, ad incidere in alcun modo sull'assetto dei rapporti tra i livelli di governo.

Il punto di riferimento della interlocuzione delle istituzioni centrali con il sistema regionale rimase, ancora per qualche tempo, la sola Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

Per avere una nuova definizione e un esordio migliore della Conferenza Stato-Regioni sarà necessaria l'adozione della legge n. 400 del 23 agosto 1988 che all'art. 12 le assegnava compiti di "*informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale"*, prevedendo altresì che venisse consultata sulle "*linee generali dell'attività normativa interessante direttamente le Regioni e sulla determinazione degli obiettivi della programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio, nonché sui criteri generali relativi all'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento e all'elaborazione e all'attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenza regionali*".

Sempre l'art. 12 ridefinì anche la composizione della Conferenza, alla quale partecipavano congiuntamente il Presidente dei Consiglio dei Ministri, che la presiedeva, e i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, fatta salva la facoltà del Presidente del Consiglio di invitare alle riunioni i Ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno.

L'intervento più significativo, ad opera della citata legge 400/1988, fu non solo quello di rendere stabile la Conferenza Stato-Regioni, che da allora in poi diverrà "permanente", ma soprattutto di sopprimere una serie di organi di raccordo preesistenti trasferendone alla Conferenza le relative attribuzioni, nonché di individuare alcuni importanti ambiti in cui il suo contributo non doveva più ritenersi meramente facoltativo, ma necessario.

Nel disciplinare più specificamente il funzionamento della Conferenza, il d.lgs. n. 418 del 16 dicembre 1989, ha previsto che per l'esercizio delle nuove attribuzioni ricevute *"possa riunirsi in Comitati generali con l'intervento dei ministri di settore".* Il successivo d.p.c.m. 31 gennaio 1991 individuava sia i Comitati generali che i Presidenti di Regioni che li componevano, oltre che i Ministri interessati.

Tali Comitati avrebbero dovuto avere il compito di alleggerire i lavori in sede plenaria della Conferenza, con un'adeguata istruttoria settoriale e tecnica di supporto, come poi avverrà nel 2005 all'interno della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, di cui si dirà più avanti.

Di particolare rilievo, al riguardo, è il comma 7 dell'art. 12 della legge 400/1988 che conferiva la delega al Governo per il riordino degli organismi a composizione mista Stato-Regioni già esistenti e per il trasferimento delle loro funzioni alla Conferenza Stato-Regioni. In tal modo si optò per una regia unica, evitando l'inutile frammentazione fino ad allora esistente. In questo frangente si sviluppa la prassi di procedere all'istruttoria strumentale alle designazioni, di competenza regionale, nell'ambito della Conferenza dei Presidenti, per poi esprimerne il risultato in sede di Conferenza Stato-Regioni.

L'avvio dei rapporti interistituzionali di quegli anni, tuttavia, non è circoscrivibile alla sola vicenda costituzionale italiana. Le prime aperture nei confronti di un riconoscimento del ruolo delle Regioni in sede europea si riscontrano a partire dal 1987, con l'adozione della legge n. 183 e, in maniera più articolata, con la legge n. 86/89. Quest'ultima legge ha consentito alle Regioni a statuto speciale, nelle materie di competenza esclusiva, di dare attuazione immediata alle Direttive comunitarie e, inoltre, alle Regioni ordinarie, nelle materie di competenza concorrente, di recepire le direttive una volta entrata in vigore la "legge comunitaria" nell'anno medesimo di entrata in vigore delle notifiche delle direttive. Ma contemporaneamente, le stesse leggi hanno disciplinato la consultazione delle Regioni da parte degli organi centrali di governo nell'ambito della Conferenza permanente Stato-Regioni ai fini dell'elaborazione delle decisioni comunitarie, prevedendo un'apposita sessione comunitaria della Conferenza.

Attraverso tali interventi normativi, si è progressivamente definita, all'interno, la Conferenza Stato-Regioni come luogo di confronto politico generale fra lo Stato e le Regioni, capace di garantire la partecipazione "al centro" dei territori.

Nel contempo, il legislatore statale si accorse della centralità della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome: per questo lo stesso d.lgs. 418/1989 fa riferimento, per la prima volta in una normativa statale, alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

In tal modo cominciava a fiorire la consapevolezza di una naturale messa a sistema delle due Conferenze.

3.2. Il consolidamento del *Sistema delle Conferenze*

L'embrionale passaggio dalle singole Conferenze così come descritte – quella dei Presidenti e la Stato-Regioni - ad un primo vero e proprio "sistema delle Conferenze" è rappresentato dal noto d.lgs. 29/93, il quale si riferisce più volte alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, quale organo di consultazione e intesa, pur mantenendo per diversi altri istituti il riferimento alla Conferenza Stato-Regioni.

Anche da un punto di vista meramente organizzativo, il sistema delle Conferenze comincia ad emergere anche dall'organizzazione dei lavori di entrambe le Conferenze. La Conferenza dei Presidenti veniva convocata (così come avviene ancora oggi) precedentemente alla convocazione della Conferenza Stato-Regioni, al fine di esprimere poi, in quest'ultima sede, la posizione unitaria delle Regioni e delle Province autonome.

Il cammino del sistema delle Conferenze e la storia della Conferenza Stato-Regioni non sono comprensibili senza la piena considerazione del raccordo orizzontale svolto nell'ambito della Conferenza dei Presidenti costituita autonomamente da Regioni e Province autonome. Raccordo orizzontale che poi si dipana in verticale, verso lo Stato, quale posizione unitaria delle Regioni e delle Province autonome e che si esprime nella Conferenza Stato-Regioni.

In buona sostanza, il raccordo politico con il centro riguarda, innanzi tutto, le posizioni che si formano nella Conferenza dei Presidenti e che si esplicano nella Conferenza Stato-Regioni.

4. La stagione del *federalismo a Costituzione invariata* e l'ulteriore rafforzamento della cooperazione interistituzionale. L'istituzione della Conferenza unificata

Il periodo che va dagli inizi degli anni novanta ai primi anni duemila è contraddistinto da riforme di profondo impatto, che scaturivano dall'evidenza dell'inadeguatezza della Conferenza Stato-Regioni e dalla necessità di un suo potenziamento.

Con il "*Manifesto delle Regioni*" del 2 marzo 1994, voluto dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, fu affermata la necessità che la riforma dei rapporti tra Stato e Regioni avvenisse attraverso la riorganizzazione di

questa sede, per farla diventare una sede decisionale autorevole sulle scelte politico-istituzionali strategiche del rinnovando Stato regionale.

Il percorso, intrapreso nei primi anni '90, arriva all'acme verso la fine del decennio, con la riforma del sistema delle Conferenze ad opera della delega contenuta nell'art. 9 della legge n. 59 del 1997 e del d.lgs. n. 281 del 1997, che costituisce, ancor oggi, l'assetto legislativo ove sono disciplinate le Conferenze (Stato-Regioni, Stato-Città ed autonomie locali, nonché Unificata).

Particolarmente innovativa e significativamente dirompente fu l'indicazione che la legge di delega fornisce al legislatore delegato, secondo la quale la Conferenza Stato-Regioni avrebbe dovuto prender parte *"a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale almeno a livello di attività consultiva obbligatoria (art. 9, comma 1, lett. a)".*

Tale principio ha poi trovato piena esplicazione nell'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997, in particolare, nella previsione dell'obbligatorietà del parere della Conferenza sugli *"schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano (art. 2, comma 3)".*

La novella legislativa, tuttavia, è stata particolarmente incisiva anche per il fatto che ha disciplinato chiaramente gli atti che adotta la Conferenza, con la previsione dei pareri, degli accordi, delle intese e delle deliberazioni, che sono rimasti tali anche a distanza di venticinque anni.

La legge n. 281/97, accanto alla nuova disciplina della Conferenza Stato-Regioni, ha previsto anche l'istituzione della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, nonché la Conferenza Unificata così disciplinata "*la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali è unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato-Regioni"* (art. 8 del D. Lgs. 281/97).

Per i compiti, poi, di segreteria delle Conferenze, è stata previsto un apposito ufficio posto alle dirette dipendenze del Presidente delle stesse, ma composto da personale misto statale e regionale.

4.1. La Conferenza Unificata: compiti, funzioni e disciplina procedurale

La novità, dunque, più dirompente del D.lgs. 281/97 è l'istituzione della Conferenza Unificata che conferisce piena attuazione al dialogo interistituzionale nel solco dell'articolo 5 della Costituzione.

Analizzando i compiti e le funzioni della Conferenza Unificata, si rileva come l'articolo 9 del D. Lgs. 281/97, al primo comma, menzioni fra le funzioni della stessa l'assunzione di *"…deliberazioni, promuove e sancisce intese ed accordi, esprime pareri, designa rappresentanti…"*.

Il comma 2 poi, oltre a stabilire che la Conferenza Unificata sia competente in tutti i casi in cui le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane, ovvero la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali debbano esprimersi su un medesimo oggetto, menziona anche le ipotesi puntuali in merito alle quali la Conferenza Unificata è chiamata ad esprimere parere.

Quello che occorre sottolineare, e che emerge anche dalla lettura degli ordini del giorno delle Conferenze, è che la Conferenza Unificata, ai sensi del comma 1 dell'articolo 9, esprime pareri obbligatori ma non vincolanti anche per i provvedimenti di carattere finanziario, che interessano le Regioni e le Province autonome.

Va, comunque, rilevato, che tale disciplina procedurale, per quanto analitica, non si è rivelata autosufficiente richiedendo di essere via via completata in via di prassi anche mediante l'applicazione, per via analogica, delle norme che regolano il funzionamento della Conferenza Stato-Regioni[1].

[1] Le considerazioni sopraesposte sono ulteriormente avvalorate dalla prassi consolidata nel corso degli anni.
Dall'analisi degli ordini del giorno della Conferenza Unificata, svolta a campione negli anni dal 1997 ad oggi, emerge, infatti, che più volte i provvedimenti sono stati iscritti all'ordine del giorno con diverse modalità:

1) in una prima fase - anni 1997 e prima metà 1998 - i provvedimenti erano quasi sempre iscritti come "esame ai sensi dell'art. 9, comma 3" (es. C.U. 4 marzo 1998 schema di decreto legislativo di modifica del d. lgs. n. 29/93; C.U. 19/3/98 schema di decreto legislativo "Disposizioni in materia di commercio con l'estero"; C.U. 18/3/99 d.d.l. cost. di modifica del Titolo V della Costituzione);

Si è assistito, quindi, ad un'evoluzione della disciplina procedurale che ha condotto ad un sostanziale potenziamento del ruolo della Conferenza Unificata, riflesso nel significativo incremento degli argomenti iscritti all'ordine del giorno.

4.2 Le Conferenze come luoghi del dialogo tra gli esecutivi

L'importanza assunta, dunque, dalle Conferenze, nel periodo tra la fine degli anni '90 e i primi anni duemila, (coinciso, peraltro con le più incisive riforme dell'ordinamento regionale) è stata davvero notevole, a partire dal consistente numero di atti normativi adottati dalle medesime Conferenze.

Il dato fondamentale, anche a voler prescindere da quello numerico, si coglie soprattutto guardando alla natura e alla tipologia degli atti adottati dalle Conferenze, frutto di una elaborazione in via di prassi piuttosto che di una compiuta regolamentazione legislativa.

Infatti, se da una parte le Conferenze hanno adottato un numero crescente di atti, rispetto ai quali si sono espresse con pareri, d'altra parte è altrettanto vero che i pareri formulati sono stati pareri condizionati, ovvero accompagnati da proposte di emendamenti al testo governativo trasmesso e capaci di costituire uno strumento di vero e proprio dialogo con l'esecutivo.

Mediante l'espressione dei pareri condizionanti, le Regioni e le Province autonome hanno spesso inciso sul prosieguo dell'iter legislativo e nell'inserimento, dunque, delle istanze territoriali nello schema di testo normativo.

Oltre l'espressione dei pareri condizionati, non possono non citarsi gli accordi previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997. Tali accordi, nonostante siano

2) successivamente, dalla seconda metà del 1998, i provvedimenti sono stati iscritti come "parere ai sensi dell'art. 9, comma 3". (es. Nuovo codice della strada- giugno 1998; disegno di legge di semplificazione - gennaio 2000; devoluzione - febbraio 2002);
3) Dalla fine del 2000 compaiono i primi provvedimenti iscritti come "parere ai sensi dell'art. 2, comma 3 e art. 9, comma 3" (piano nazionale asili nido; testo unico espropriazioni per pubblica utilità, testo unico in materia di edilizia; legge di attuazione del Titolo V della Costituzione).

inquadrati nell'ambito dell'esercizio dell'azione amministrativa, sono stati spesso utilizzati nel corso degli anni come strumento di coordinamento per determinati settori, disciplinanti obblighi, facoltà, interessi comuni o linee politiche di indirizzo condivise nell'espletamento di reciproche funzioni.

L'altro atto di competenza della Conferenza Stato-Regioni è l'Intesa prevista dall'art. 3 d.lgs. 281/2007: strumento molto utilizzato in particolare per la ripartizione dei fondi statali. L'Intesa prevede l'unanimità dei componenti della sua realizzazione (comma 2). Tuttavia, in caso di urgenza, il Governo può procedere anche in mancanza di Intesa.

Nel cammino riformatore delle Conferenze non può sottacersi l'importanza che ha avuto l'impulso dato dalla stessa Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Se con il citato Manifesto del 2 marzo 1994 fu la Conferenza dei Presidenti ad auspicare una pronta riforma della Conferenza Stato-Regioni, la stessa Conferenza dei Presidenti fu parte importante dell'architettura riformatrice proprio perché, come detto in precedenza, questa era l'interlocutore unico dei rapporti con lo Stato.

Emblematico, in questo senso, è lo stesso decreto legislativo n. 281 del 1997 (art. 2 comma 4) che ha introdotto la possibilità, per la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, di chiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri di sottoporre all'esame della Conferenza Stato-Regioni argomenti di interesse regionale. In questo modo, con l'attribuzione della funzione di impulso alla Conferenza dei Presidenti Regioni e delle Province autonome nei confronti della Conferenza Stato-Regioni, si è ancora una volta rafforzata la messa a sistema delle Conferenze: da una parte la Conferenza dei Presidenti come interlocutore e, dall'altra, Stato-Regioni e Unificata come luoghi del dialogo interistituzionale.

5. Dalle riforme "*Bassanini*" alla revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione con le Leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001

La riforma del sistema delle Conferenze, di cui si è innanzi trattato, non è avulsa dal cammino politico istituzionale di quegli anni. Invero, tale riforma si inserisce in un quadro più ampio teso a valorizzare il ruolo delle Regioni e delle autonomie locali, proveniente da numerose istanze della totalità dei territori della penisola.

Il citato quadro viene comunemente denominato "il federalismo a Costituzione invariata" che, attraverso una serie di leggi di delega (c.d. Bassanini) ha previsto il conferimento alle Regioni e alle autonomie locali di numerose funzioni e compiti amministrativi, attuando il più ampio decentramento previsto dall'art. 5 della Costituzione.

La prima – di interesse più rilevante ai fini della presente trattazione - di queste leggi fu la n. 59/1997 (cosiddetta prima legge Bassanini), contenente la delega al Governo per il conferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni e dei compiti amministrativi. Tale legge è stata attuata con il d.lgs. 469/1997 e con il d.lgs. n. 114/1998 e, nel suo complesso, con il d.lgs. 112/1998 che ha realizzato il conferimento di funzioni e compiti agli enti locali di alcune materie espressamente indicate e riunite in quattro settori: sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità; polizia amministrativa regionale e locale e regime autorizzatorio.

La sostanziale novità di questo decreto è la previsione secondo cui il decentramento comprende anche tutte le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio dei compiti conferiti, quali quelli di programmazione, di vigilanza, di accesso al credito, di polizia amministrativa e l'adozione dei provvedimenti d'urgenza previsti dalla legge.

La legge n. 59/1997 aveva come obiettivo la realizzazione del massimo decentramento possibile con legge ordinaria, nei limiti consentiti dalla Costituzione, indicando i principi e i criteri cui dovevano ispirarsi le leggi di attuazione successive. Di particolare importanza è il capo I che prevede un decentramento regionale e locale attuato attraverso lo strumento del "conferimento". In particolare, nell'art. 1, si specifica che per "conferimento" si intende il trasferimento, la delega o l'attribuzione di funzioni e compiti, e che, per "enti locali", si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali.

Parimenti importante, era l'introduzione del principio secondo cui, almeno fino alla successiva riforma del Titolo V, fermo restando che nelle materie concorrenti lo Stato doveva limitarsi al dettato dei principi, la normativa statale di dettaglio poteva essere suppletiva e "cedevole": valida cioè solo in mancanza della normativa regionale e fino al suo sopravvenire.

Tuttavia, ciò che è più dirompente, nell'ambito delle leggi Bassanini è l'introduzione del principio di sussidiarietà, laddove si prevede che il

conferimento alle Regioni e agli enti locali di tutte le funzioni e i compiti amministrativi *"relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici"*.

È in questo contesto, dunque, che il sistema delle Conferenze, come analizzato precedentemente, assume un ruolo sempre più incisivo nell'ottica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni e, soprattutto, nell'espletamento delle funzioni così come ridefinite dal federalismo a Costituzione invariata.

5.1. Il ruolo della Conferenza nella complessa attuazione del nuovo titolo V. L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali

La riforma del 1999-2001, avvenuta mediante l'adozione delle leggi costituzionali n. 2 ("*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano"*) e n. 3 del 2001 (*"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*"), insieme alla legge costituzionale n. 1 del 1999 ("*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni"*) hanno profondamente innovato l'assetto costituzionale del nostro regionalismo.

La novella costituzionale è stata molto rilevante anzitutto sul piano quantitativo: le tre leggi costituzionali succitate hanno cambiato in tutto o in parte ben diciannove dei venti articoli che componevano l'originario Titolo V. Cionondimeno le novità maggiori sono state sul piano qualitativo. Infatti, la Riforma del 2001 ha completamente ridisegnato il sistema delle autonomie: dal rovesciamento della tecnica di elencazione delle materie legislative statali e regionali, al conseguente grande accrescimento delle materie legislative di competenza delle Regioni, alla riscrittura dell'art. 119 Cost., alla scomparsa dei controlli preventivi sugli atti di Regioni ed enti locali, sino all'introduzione dei principi di sussidiarietà verticale e di leale collaborazione.

La revisione delle competenze costituzionali non fu accompagnata dalla individuazione di una sede volta al coinvolgimento del sistema delle Regioni nella adozione delle principali scelte politiche del centro.

Per comprendere pienamente le difficoltà intervenute nell'attuazione della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione è necessario prendere le mosse dalla disposizione di chiusura della legge costituzionale 3 del 2001, l'articolo 11.

L'incipit di tale disposizione testimonia un caso unico nell'ordinamento costituzionale italiano, ossia quello di una riforma della Costituzione che si dichiara non completata e che, per operare a pieno regime, richiede un ulteriore intervento del legislatore costituzionale.

La previsione della possibilità, rimessa ai regolamenti delle due Camere del Parlamento, di prevedere la partecipazione di rappresentanti regionali e degli enti locali ai lavori della Commissione parlamentare per le questioni regionali, contenuta nel comma 1, ed il riferimento alla procedura aggravata per l'emanazione di leggi incidenti sulle materie di cui al comma terzo dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione, prevista nel caso in cui la Commissione responsabile dell'esame del progetto di legge in sede referente non si sia attenuta alle indicazioni fornite dalla suddetta Commissione in composizione allargata, contenuta nel comma secondo, testimoniano un'affermazione espressa della volontà di modificare le disposizioni costituzionali riguardanti il Parlamento, con la finalità di operare un'apertura dell'organo detentore del potere legislativo alla partecipazione ai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali.

5.2. La consultazione della Conferenza in sede parlamentare

Attualmente gli strumenti adottati dalle Camere per il confronto con le Regioni che cercano di supplire per quanto possibile a riforme strutturali di partecipazione degli enti regionali alla formazione delle leggi, sono principalmente due: le audizioni parlamentari e le consultazioni svolte dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Riguardo alle audizioni promosse dalle Commissioni parlamentari, queste costituiscono la sede abituale per rappresentare le posizioni delle Regioni sugli atti all'esame del Parlamento e in relazione all'indagini conoscitive deliberate. Esse sono mediamente trenta all'anno. Le audizioni possono riguardare sia disegni di legge del Governo, sui quali le Regioni per la quasi totalità devono esprimere la posizione in sede di Conferenza Stato-Regioni e Unificata, sia proposte di legge d'iniziativa parlamentare.

Le audizioni richieste dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali possono essere anche previste, quali consultazioni con gli enti territoriali nelle more dell'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale richiamata, come anche disciplinato dal proprio regolamento adottato il 13 dicembre 2017. Tale sede di confronto è suscettibile di essere ampliata considerando che in sede di programmazione dei propri lavori la Commissione tiene conto anche delle indicazioni della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. E' quindi una opportunità per il sistema delle Regioni di strutturare al meglio una sede privilegiata di interlocuzione con il Parlamento. In tutti i casi descritti la Conferenza si pone quale interlocutore rappresentativo del sistema regionale in virtù di una articolata attività istruttoria che perviene alla predisposizione di documenti approvati all'unanimità.

5.3. Le disposizioni della legge n. 131/2003 "*La Loggia*" per l'adeguamento dell'ordinamento alla revisione costituzionale del Titolo V

Il processo di attuazione della nuova disciplina del Titolo V dovette, dunque, iniziare tenendo conto che, nella visione prospettata dalla stessa legge di revisione costituzionale, il percorso di revisione era – e poi sarebbe stato - parzialmente incompiuto.

All'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale, le Regioni evidenziarono al Governo l'opportunità di procedere immediatamente alla attuazione della riforma: l'urgenza si spiegava anche con la necessità di assicurare copertura legislativa alle funzioni amministrative già esercitate a seguito del processo di decentramento amministrativo. Si costituì una cabina di regia con l'obiettivo di procedere ad una attuazione organica, e si approdò così all'Intesa Interistituzionale Governo, Regioni ed Enti locali del 4 giugno 2002.

L'Intesa, che si poneva, in primo luogo, l'obiettivo di stemperare il conflitto generatosi fra lo Stato e le Regioni in ragione dell'assenza di criteri ordinatori per il rinnovato riparto delle competenze legislative, ha costituito un passaggio estremamente significativo. Di fatto, i principi sanciti nell'Intesa sono sfociati sia in alcune disposizioni della Legge 131/2003, sia nelle successive proposte per l'attuazione dell'articolo 119 in materia di federalismo fiscale.

Tra gli elementi più innovativi della Legge 131 c'è l'introduzione di un nuovo "strumento di lavoro" per le Conferenze Stato-Regioni ed Unificata: l'intesa "forte", prevista dall'articolo 8 comma 6, in cui si prevede la possibilità per il Governo di promuovere la stipula di intese dirette a favorire l'armonizzazione delle legislazioni nazionali e regionali o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni. La novità normativa nasce dalla volontà del legislatore, in quegli anni caratterizzati da importanti riforme, di voler fornire un utile strumento per favorire l'armonizzazione dei poteri legislativi ed amministrativi e per consentire un esercizio concertato delle diverse competenze. Un esempio su tutti dell'utilizzo dell'intesa ai sensi dell'articolo 8 comma 6 della legge 131 del 2003 sono i Patti per la Salute che si sono succeduti negli anni. Da rammentare che, in questi casi, senza l'assenso delle Regioni e delle Province autonome il Governo non può procedere.

La parziale attuazione della riforma del Titolo V ha reso ancor di più importante il ruolo "strategico" del sistema delle Conferenze, coinvolgendo queste ultime, come si è già in buona parte notato, in un numero sempre crescente di processi amministrativi e legislativi.

E', tuttavia, la costante giurisprudenza costituzionale del tempo che ha riconosciuto la necessità della leale collaborazione tra i soggetti componenti la Repubblica nel caso in cui ci siano in gioco interessi capaci di trascendere il singolo ente e tale leale collaborazione non può non esplicarsi nel sistema delle Conferenze, che continua ad essere visto come *"una delle sedi più qualificate per la elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione"* (Corte Cost., Sent. n. 31 del 2006).

Il caposaldo di questa giurisprudenza, che ha definito e armonizzato i rapporti interistituzionali, è la Sent. n. 303 del 2003 con la quale si sostiene che lo Stato nella *"perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, può istituire, disciplinare e allocare a se stesso una funzione amministrativa anche in ambiti materiali diversi da quelli di propria competenza esclusiva. A condizione, però, di prevedere, nella fase dell'attuazione amministrativa, la necessità di acquisire l'intesa con la Regione specificamente interessata dal singolo intervento, o, nei casi di atti statali a carattere generale, di tipo programmatorio, o di individuazione di*

criteri aventi una funzione lato sensu regolatoria, da raggiungere nella sede della Conferenza Stato-Regioni."

Secondo la Corte, dunque, la sede naturale nella quale le intese devono essere concluse è la Conferenza Stato-Regioni che ricopre un ruolo fondamentale nella chiamata in sussidiarietà e nell'esplicazione del principio di leale collaborazione. Solo nel contesto di tale Conferenza, infatti, possono essere composti in maniera proficua quei contrasti che caratterizzano il procedimento in questione e si può evitare che, da una parte, lo Stato possa appropriarsi di più funzioni di quelle che l'applicazione combinata dei princìpi di sussidiarietà e legalità gli permetterebbe di attrarre alla sua competenza, e, dall'altra, l'atteggiamento restìo delle Regioni a spogliarsi delle proprie competenze possa impedire l'esercizio unitario di una certa funzione amministrativa.

In altri termini, solo nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni può manifestarsi quell'applicazione del principio di leale collaborazione che giustifica la deroga al riparto delle competenze stabilito in Costituzione, alla quale, ad esempio, l'attrazione in sussidiarietà è subordinata.

Risulta dunque agevole concludere che, anche secondo quanto affermato nella giurisprudenza della Corte costituzionale, l'esistenza del sistema delle Conferenze, in quanto sede stabile preposta allo svolgimento del rapporto tra centro e periferia basato sul principio di leale collaborazione, risulta essere un presupposto anche per il corretto funzionamento del riparto di competenze legislative sancito dal Titolo V della Costituzione.

Nell'attuazione del Titolo V della Costituzione e nel solco della successiva giurisprudenza costituzionale, con intensità proporzionale al progressivo accrescimento della complessità delle relazioni interistituzionali, quello che si è soliti identificare come sistema delle Conferenze ha rappresentato, e costituisce tuttora, un ineludibile presidio della leale collaborazione nelle relazioni tra i diversi livelli, mostrandosi indispensabile ed efficace anche e in particolare in quei frangenti e contesti che, caratterizzandosi per eventi di particolare eccezionalità, certificano nei fatti l'importanza di tali sedi e dei meccanismi che le sorreggono.

In questo contesto, è da rimarcare il ruolo che progressivamente è venuta esercitando la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome che si è fatta carico della composizione delle diverse istanze regionali, al di là delle logiche di mera appartenenza politica o partitica, per consentire, di volta in

volta, l'emersione di una posizione comune delle Regioni, in una logica pragmatica di spontanea propensione alla leale collaborazione, più che in ossequio ad un disegno formale o meno ancora gerarchico.

Particolarmente significativa, al riguardo, sono le premesse al Regolamento approvato nel 2005 nonché l'Ordine del giorno del 27 maggio 2010,[2]

[2] *"La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome:*

- *ispira la sua attività al principio di 'autonomia istituzionale', che valorizza il ruolo delle Regioni per favorire la crescita del Paese e la promozione dei diritti fondamentali dei cittadini;*
- *fonda la propria attività sulla leale collaborazione istituzionale con gli organismi costituzionali e dell'Unione europea;*
- *promuove relazioni con il Governo finalizzate alla "cooperazione istituzionale", su un piano di pari dignità fra le componenti costitutive della Repubblica, secondo quanto stabilito dall'articolo 114 della Costituzione;*
- *considera il rapporto con il Parlamento indispensabile per una dialettica istituzionale che, nel rispetto dell'autonomia e della sovranità del potere legislativo, costituisca il cardine di un armonico sviluppo legislativo;*
- *conferma l'impegno e la partecipazione delle Regioni al processo di integrazione europea per valorizzare la dimensione territoriale, regionale e locale;*
- *adotta strategie e modalità organizzative tese a favorire il dialogo con le Associazioni rappresentative delle Autonomie locali e con le parti sociali.*
- *Nel rispetto delle diverse valutazioni istituzionali e politiche dei suoi componenti, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome rinnova il Patto costitutivo riaffermando la volontà di ricercare nelle relazioni istituzionali e, in particolare, in occasione della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata la formazione di:*
- *posizioni condivise sui diversi provvedimenti promossi dal Governo o dal Parlamento e dalle istituzioni comunitarie;*
- *accordi e intese con il Governo nelle materie di competenza legislativa "concorrente" tra Stato e Regioni con l'obiettivo di:*
  - *rendere l'azione di governo più efficace sul territorio e più utile per i diritti dei cittadini;*
  - *limitare per quanto possibile la formazione del contenzioso costituzionale;*
  - *garantire la piena autonomia della Conferenza delle Regioni e la tutela delle prerogative delle Regioni".*

approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con cui ha rinnovato e confermato *"i contenuti costitutivi della propria libera e volontaria associazione",* ribadendo la propria vocazione a una comunicazione istituzionale "plurale".

6. Il ruolo d'impulso della Conferenza dei Presidenti: verso l'elezione diretta e la nuova disciplina di organizzazione e di funzionamento della stessa

Così ricostruito il percorso riformatore in senso regionalista conclusosi nei primi anni 2000, è ora necessario focalizzarsi sul ruolo della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nel processo di riforma e su come ciò abbia inevitabilmente influito anche sulla sua configurazione.

A partire dal Documento programmatico, approvato a Caprarola l'11 ottobre 1995, le Regioni dichiararono la volontà e il proprio impegno a formulare un programma d'azione per realizzare le condizioni utili ad una trasformazione dell'Italia in uno Stato federale fondato su tre pilastri fondamentali:

1. un federalismo per unificare l'Italia;
2. un federalismo per sviluppare le libertà, il pluralismo e le autonomie locali;
3. un federalismo per governare meglio e semplificare il rapporto tra cittadini e istituzioni.

La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, congiuntamente ad ANCI, il 20 gennaio 1998, ha successivamente condiviso e presentato un documento contenente un organico pacchetto di emendamenti alla proposta della Commissione Bicamerale, rispetto al quale, il Comitato ristretto della Commissione medesima assunse un impegno chiaro ad introdurre nel passaggio in aula una norma transitoria che prevedesse per il 2000 l'elezione diretta dei Presidenti.

Nel mese di novembre del 1998, una delegazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha poi svolto diverse consultazioni con tutti i gruppi parlamentari per sollecitarli a considerare il rilievo strategico dell'introduzione, con una norma costituzionale transitoria, della elezione

diretta del Presidente della Regione. In tali consultazioni furono poste tre diverse macro-questioni prioritarie:

a) una riforma costituzionale stralcio che introducesse l'elezione diretta dei Presidenti e forme speciali di autonomia;
b) una piena e coerente attuazione della riforma amministrativa;
c) la definizione di un assetto chiaro dell'autonomia finanziaria delle Regioni.

Nel febbraio 1999, la Commissione affari costituzionali della Camera ha formulato una proposta unificata, abbastanza simile a quella poi adottata (alla fine di luglio) in prima deliberazione da Camera e Senato, volta ad introdurre l'elezione diretta dei Presidenti, lasciando agli interventi successivi quanto proposto dalla Conferenza dei Presidenti.

Questa prima riforma, infatti, non si è limitata a prevedere l'elezione diretta del Presidente, ma gli ha conferito anche rilevanti strumenti per esercitare il suo ruolo di direzione della politica regionale, affidandogli il potere di nominare e revocare gli assessori indicandoli anche al di fuori del consiglio regionale. In secondo luogo, è stato previsto il meccanismo del *simul stabunt simul cadent*, anche nel caso in cui il Presidente dovesse ritenere che il suo programma non venga adeguatamente sostenuto o attuato.

L'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, e il conseguente rafforzamento di tale ruolo, oltre al già citato rafforzamento del sistema delle Conferenze, non poteva non incidere sull'organizzazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

Anche a seguito di ciò, stante la rappresentanza delle Regioni in capo ai loro Presidenti, nel maggio 2005, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome cambia denominazione in Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dotandosi per la prima volta di un proprio regolamento per disciplinare i lavori e innovare l'organizzazione, preceduto da una premessa politica, volta a consolidare il patto di leale collaborazione e di azione coordinata e solidale fra le Regioni.

La novità di tale regolamento sta nel fatto che sono stati individuati due livelli di approfondimento istruttorio (tecnico e politico) con l'istituzione delle Commissioni – composte dagli Assessori competenti per materia - che precedono i lavori della Conferenza, utili alla formulazione della posizione della Conferenza medesima.

Con tale nuova organizzazione dei lavori, dunque, tutte le istruttorie relative ai provvedimenti, rispetto ai quali la Conferenza sarà chiamata ad esprimersi in sede di Conferenza Stato-Regioni o Unificata, vengono svolte nelle Commissioni tra tutti i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, così da poter compiutamente analizzare i provvedimenti oggetto di valutazione e formulare proposte alla Conferenza.

L'intervento ulteriore sui lavori, sull'organizzazione e sull'importanza della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è avvenuto, poi, ad opera della normativa statale anche nel quadro dei rapporti con l'Unione Europea.

L'interesse della Conferenza verso l'Europa è antico e può anche essere rappresentato come un crescendo, in termini di consapevolezza e capacità programmatiche, che, partendo dall'incontro del maggio 1984 a Venezia è passato attraverso la Conferenza Stato-Regioni del 25 novembre 1999 a Bruxelles, per arrivare alla sessione straordinaria europea della Conferenza di Palermo del 31 ottobre 2002, che ha tracciato la via per la partecipazione delle Regioni alla costruzione e all'attuazione del diritto europeo.

La legge 234 del 2012 ha, poi, ridisegnato il quadro normativo complessivo, all'interno del quale si realizzano le relazioni tra Stato, Regioni e Unione europea. In questo contesto, la Conferenza si configura come il fulcro informativo sulle politiche europee per le Regioni, aggiornandole su tutta la nuova normativa europea, attraverso l'invio bisettimanale degli atti e delle proposte di decisione inseriti dalle istituzioni europee nella specifica banca dati.

7. Il progetto di costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze

Il dibattito circa l'attribuzione di rilevanza costituzionale al sistema delle Conferenze può farsi risalire al progetto di revisione costituzionale approvato dalle Camere, in seconda deliberazione, il 16 novembre 2005 e successivamente non confermato dalla consultazione referendaria tenutasi tra il 25 e il 26 giugno 2006. Tale progetto, che era finalizzato ad introdurre un'ampia riforma della Parte II della Carta costituzionale, intendeva, da una parte costituzionalizzare il sistema delle Conferenze, introducendo un nuovo comma 3 dell'articolo 118, con il quale si sarebbe demandata ad una successiva legge di attuazione , la nuova istituzione della Conferenza Stato-Regioni "*per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi e intese*". Il progetto, d'altro canto, introduceva un meccanismo posto a metà

strada tra gli attuali poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120, comma secondo, della Costituzione, e una clausola di supremazia, come quella prevista dall'articolo 72 della *Grundgesetz* della Repubblica federale tedesca, il quale avrebbe permesso allo Stato, qualora fossero ricorsi i presupposti che permettono attualmente l'esercizio dei poteri sostitutivi, di intervenire direttamente sulle materie attribuite alla competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni e degli enti locali .

Come anticipato, tale progetto di riforma non vide mai la luce, ma espresse per la prima volta, dopo la riforma del 2001, la volontà di intervenire sul sistema dei raccordi interistituzionali, al fine di rafforzare la loro posizione nel quadro costituzionale e di attribuire loro un ruolo più centrale nel processo di produzione normativa.

Ma, a partire dal tentativo di riforma del 2005, sino a quello del 2016 - parimenti non confermato dal voto popolare - l'assetto del sistema delle Conferenze, come delineato dal legislatore del 1997, è rimasto immutato e, come si è visto nella prassi, tale sistema ha acquisito un ruolo sempre più fondamentale nel dialogo tra centro e periferia.

Tutto ciò, confortato anche e soprattutto dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, che con la Sentenza n. 251/2016 ha ritenuto di proiettare le pretese costituzionali del principio di leale collaborazione anche sul versante dell'attività normativa primaria, giungendo così al cuore dell'indirizzo politico centrale.

In questo modo, tra corsi e ricorsi storico-politici altalenanti, si è arrivati ad un definitivo assetto delle funzioni, dei compiti e delle sintesi in capo alle Conferenze così come è attualmente conosciuto.

La crescente e inesorabile centralità dei meccanismi e degli strumenti della leale collaborazione, d'altra parte, trova conferma nel periodico riproporsi di tentativi di definire una più strutturata regolamentazione, anche per via costituzionale, del sistema delle Conferenze, come si evince, da ultimo, dal disegno di legge costituzionale A.S. 1825, che sotto questo aspetto può valutarsi come un segno significativo, pur in un quadro di complessiva problematicità.

8. Il *sistema delle Conferenze* alla prova della crisi pandemica: il ruolo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

La diffusione dell'epidemia "Covid-19", a partire dalla dichiarazione dello stato di emergenza dichiarato dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020, ha costituito una vera messa alla prova del regionalismo figlio della stagione di riforme del 1999-2001 e ha visto un necessario protagonismo di tutti gli enti costitutivi della Repubblica per garantire l'adozione delle misure maggiormente adeguate a tutelare la salute, l'incolumità, il sostegno economico e tutti i diritti costituzionalmente protetti dell'intera popolazione.

La grave situazione emergenziale, venutasi a creare a causa della pandemia, ha posto le basi per un incessante e proficuo dialogo interistituzionale tra Stato, Regioni ed enti locali, i quali hanno dovuto rispondere con misure eccezionali e hanno dovuto far ricorso a poteri straordinari necessari a superare una situazione talmente grave ed imprevedibile da mettere in pericolo la tenuta sociale ed economica del Paese.

In questo contesto, il legislatore statale e quello regionale, secondo il perfetto canone della complementarità (più che di rigida separazione delle competenze) hanno gestito l'emergenza sia a livello centrale, per garantire l'uniformità e unitarietà della lotta al virus, con la conseguente attribuzione allo Stato delle funzioni adatte al raggiungimento dell'obiettivo, sia a livello territoriale, con l'attribuzione alle Regioni di specifiche misure per rispondere efficacemente ai risvolti peculiari che l'epidemia ha avuto in zone circoscritte del territorio nazionale.

Infatti, il citato carattere della complementarità – declinazione naturale della leale collaborazione istituzionale – è particolarmente evidente in una produzione normativa inevitabilmente copiosa, rispetto alla quale non solo vi è stato un continuo ed incessante dialogo con le 20 Regioni e le 2 Province autonome per la loro istruttoria ed adozione, ma anche una vera e propria condivisione di metodi e di obiettivi, al fine di salvare e rilanciare il sistema Paese.

In questo senso, la forma prescelta dal Governo per coinvolgere le Regioni nei procedimenti legislativi e amministrativi tesi a individuare le misure di contenimento del contagio, ha attualizzato e perfettamente armonizzato i principi fondamentali di unitarietà e differenziazione.

Preme sottolineare, inoltre, che la proficua e incessante interlocuzione tra Stato e Regioni non è avvenuta tra lo Stato e ogni singola Regione, ma tra lo

Stato e il sistema delle Regioni, che ha trovato nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome un' eccellente sintesi e unità.

Proprio la proficua collaborazione tra lo Stato e le Regioni nella loro unitarietà ha dato i propri buoni frutti in tutti i settori costituzionalmente rilevanti.

Un chiaro esempio sulla sintesi istituzionale raggiunta tra centro e periferia, riguarda la richiesta da parte delle Regioni al Governo di poter adottare linee guida per la riapertura delle attività economiche, produttive e ricreative e di positivizzare in fonte primaria tale possibilità, come poi effettivamente è avvenuto con la disciplina prevista dall'art. 1, comma 14, del decreto – legge n. 33/2020 e confermata dai decreti-legge nn. 52 e 65 del 2021.

In attuazione di ciò, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha condiviso di adottare le linee guida che rappresentano il minimo comun denominatore applicabile in tutti i territori, salva la possibilità delle singole Regioni di modularle nel rispetto della loro specifica situazione epidemiologica.

A questo scopo, è stata costituita una task force interregionale composta dai rappresentanti dei Dipartimenti di prevenzione di cinque Regioni (Regione Veneto – coordinatore, Regioni Campania, Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana) che hanno elaborato le "Linee guida per la riapertura delle attività economiche, produttive e ricreative", adottate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e calibrate e aggiornate in base alla situazione epidemiologica.

Sotto diverso profilo, può citarsi la costante e proficua collaborazione tra il Commissario del Governo e la Conferenza delle Regioni nella realizzazione della più grande campagna vaccinale della storia.

Di fondamentale importanza, rispetto al modello cooperativo e alla collaborazione interistituzionale sinora esplicati, vi sono i profili che hanno interessato l'intero sistema regionale per articolare localmente le politiche economiche e le autonome iniziative di sostegno economico a cittadini e imprese.

Il profilo della cooperazione interistituzionale ha riguardato non solo lo Stato e le Regioni, ma anche le Regioni e le autonomie locali. Infatti, parte dei sostegni finanziari, nello specifico quelli destinate alle famiglie, sono state veicolate a chi ne aveva diritto attraverso il trasferimento di quote rilevanti ai Comuni (circa il 90%).

Il dialogo con gli enti locali si dimostra fondamentale per l'attuazione di *policies* specifiche ed è in continuo progresso, anche attraverso la stipula di patti e protocolli che tengono conto delle specifiche istanze territoriali dei municipi come, ad esempio, la rimodulazione degli orari delle città o il sostegno economico e finanziario alle politiche sociali.

Proprio nell'ambito delle azioni messe in campo nel settore delle politiche sociali, si è avuta la massima declinazione del principio di leale collaborazione, sia in senso verticale (Stato – Regioni, Regioni – enti locali), sia in senso orizzontale (tra Regioni) che, aldilà delle competenze enucleate e assegnate dalla Costituzione a ciascun attore, è prevalsa la necessità di intervenire nei confronti dei cittadini il più repentinamente possibile e in un contesto talmente emergenziale che rischiava di minare la tenuta dell'intero sistema.

È evidente che il buon esito della lotta al coronavirus sotto il profilo sanitario, economico e sociale, non poteva prescindere da un'effettiva ed efficace leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, che sinora hanno dimostrato un'avanzata capacità di sintesi e di cooperazione.

L' attuale situazione e le sfide future richiedono inequivocabilmente il consolidamento di un perfetto equilibrio nel bilanciamento tra le competenze dello Stato e quelle delle Regioni, ovvero tra le esigenze del centro e le istanze dei territori, che può essere raggiunto quanto più il principio di leale collaborazione viene costantemente declinato nei rapporti tra tutti gli attori istituzionali.

9. Le prospettive future della Conferenza a quarant'anni dalla sua nascita

Il rinnovato valore del dialogo tra lo Stato e le Regioni, alimentato dalle vicende che hanno caratterizzato la gestione dell'emergenza da Coronavirus, ha avuto l'effetto di restituire attualità al dibattito, mai veramente sopito, sulla necessità di rafforzare il sistema delle Conferenze, il quale rappresenta, ad oggi, l'unica sede nella quale il principio di leale collaborazione trova stabilmente espressione. Ed è anche la sede che, per la sua centralità nella catena decisionale tra centro e periferia, può avere un ruolo propulsivo nel processo di definizione di nuovi ed inevitabili assetti istituzionali.

La situazione attuale richiederà un approccio "evoluto" ai temi della governance sia per la complessità delle politiche pubbliche da realizzare, sia per l'urgenza di tradurle in impatti concreti. In tale ottica, vanno lette oggi anche le iniziative intraprese dalle Regioni per il riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, comma terzo, della Costituzione, quali possibili punti di approdo nella ricerca di forme di governo territoriale avanzate, all'insegna di un nuovo equilibrio tra unità e differenziazione.

Tenuto conto, dunque, delle radici sulle quali poggia l'attuale dibattito inerente alla riforma delle Conferenze, è necessario prendere in considerazione in che modo l'emergenza da Covid-19 ha influito sullo stesso, e quali siano gli aspetti che meritano di essere inseriti in un'eventuale novella della disciplina delle sedi di raccordo tra i diversi livelli territoriali di governo, con particolare attenzione alle procedure dedicate alla concertazione legislativa tra lo Stato e le Regioni.

La disamina in parola deve necessariamente prendere le mosse dalla constatazione che la compartecipazione alle decisioni e la leale collaborazione rappresentano un passaggio ineludibile di un sistema che, specie dopo la riforma del Titolo V, vede nel concorso di competenze tra Stato e Regioni la propria caratteristica distintiva. Occorre quindi adoperarsi per migliorare tale metodo, intervenendo sugli aspetti che più hanno mostrato – specie nell'emergenza pandemica – i propri limiti, con riforme attuabili nel breve periodo.

Com'è stato evidenziato da parte della dottrina, il graduale incremento del peso specifico del sistema delle Conferenze nell'ambito delle relazioni interistituzionali si deve ad un deciso orientamento della Corte costituzionale, la quale ha inteso adottare il principio di leale collaborazione come canone delle relazioni tra i diversi livelli territoriali di governo e principale strumento ermeneutico da impiegare nella razionalizzazione del profondo intreccio esistente tra le competenze statali e regionali.

Tale rafforzamento delle sedi di raccordo tra il centro e la periferia, come già illustrato, si è realizzato attraverso il potenziamento degli strumenti della leale collaborazione, ed in particolare dell'intesa: quest'ultima è infatti divenuta, grazie a numerose pronunce della Corte Costituzionale, un passaggio necessario nei procedimenti decisionali statali incidenti sulle materie di competenza regionale, e ciò anche in mancanza di una espressa previsione normativa in tal senso. In alcuni significativi casi, lo strumento in parola è

stato declinato anche in senso forte, con la conseguenza di condizionare l'esercizio della potestà decisionale statale al previo raggiungimento di un'intesa in una delle sedi che compongono il sistema delle Conferenze. Infine, anche quando si è previsto che il mancato raggiungimento di una intesa non precludesse allo Stato la possibilità di decidere in maniera unilaterale, e cioè quando l'intesa è stata declinata in senso debole, la Corte ha inteso porre quale condizione di legittimità del provvedimento statale che la sua emanazione fosse preceduta da reiterate trattative e che contenesse un'adeguata motivazione per procedere.

Alla centralità gradualmente conquistata dallo strumento dell'intesa, grazie all'opera interpretativa della Corte, non ha mai fatto seguito, tuttavia, un compiuto intervento del legislatore statale volto ad adeguare la legislazione vigente, con la conseguenza di lasciare alla prassi delle relazioni interistituzionali il compito di sopperire le lacune e di attuare gli indirizzi espressi dalla giurisprudenza costituzionale.

Nonostante le importanti intese raggiunte, tutto il sistema delle relazioni interistituzionali è stato messo a dura prova nel periodo della pandemia. Proprio l'emergenza ha richiesto, infatti, la conciliazione di due opposte esigenze, quella della tempestività e quella della compartecipazione ai processi decisionali di tutti i livelli coinvolti. Alla prima esigenza ha risposto, specie nel primo periodo dell'emergenza, la verticalizzazione delle relazioni tra Governo e Regioni, che ha portato, non solo alla straordinaria concentrazione di poteri sul Presidente del Consiglio dei Ministri, ma anche alla speculare valorizzazione del ruolo del Presidente della Conferenza delle Regioni come autorità di rappresentanza dell'intero sistema regionale. Alla seconda esigenza è da attribuire la creazione di ulteriori sedi di confronto Stato-Regioni: a partire dalla Cabina di regia istituita il 30 aprile del 2020 dal Ministro della Salute e composta dal Presidente della Conferenza delle Regioni e da altri due Presidenti regionali nonché da rappresentanti dell'Istituto Superiore di Sanità, a cui è stato affidato il delicatissimo compito di raccogliere le informazioni necessarie al monitoraggio e classificazione su base settimanale del livello di rischio raggiunto in ciascun ambito regionale.

Nonostante la situazione sia progressivamente mutata fino ad un sostanziale ripristino delle forme di collaborazione ordinarie, le difficoltà occorse durante la pandemia possono rappresentare l'elemento propulsivo per una riforma da tempo attesa. Basti ricordare, a tale riguardo, che i due disegni di legge di iniziativa governativa di riforma del d.lgs. 281/1997 (rispettivamente, del

2006 e del 2011) non sono mai approdati in Parlamento, nonostante l'ampia attività istruttoria che li aveva preceduti ed i numerosi spunti in questa direzione provenienti non solo dalla dottrina, ma anche dalla stessa Conferenza delle Regioni.

Anche la discussione in sede parlamentare del disegno di riforma costituzionale del 2015 aveva costituito l'occasione per un'accurata indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle Conferenze, da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che era stata anche oggetto di relazione all'Assemblea. In quella sede, la Conferenza delle Regioni aveva anzitutto suggerito una modalità di consultazione preventiva e reciproca tra Stato e Regioni sulle grandi scelte di fondo, in relazione alle principali linee di politica legislativa, da svolgersi ancor prima dell'esame dettagliato delle singole iniziative.

Quanto alle concrete modalità di funzionamento delle Conferenze, si era suggerito di regolare le procedure e riorganizzare i lavori in base al peso e alla natura degli oggetti, ipotizzando corsie separate, con diversi termini per l'espressione dei pareri o per la stipula delle intese in relazione alla strategicità degli oggetti, divisi per qualità e rilevanza degli obiettivi; ancora, si era suggerita una partecipazione più qualificata delle Regioni e degli enti locali alla formazione degli ordini del giorno, questione che può incidere in maniera significativa sulla concreta attuazione della leale collaborazione. Una modifica legislativa si era infine suggerita per una revisione complessiva dei procedimenti che sfociano nei pareri e nelle intese, per favorire maggiore bilateralità tra il Governo e gli esecutivi territoriali e per dare sistematizzazione alla copiosa giurisprudenza costituzionale formatasi in relazione alle condizioni ed alle circostanze di applicazione dei pareri e delle intese, deboli e forti.

Tali proposte acquistano ora nuova importanza e vitalità proprio alla luce dell'esperienza più recente, e potrebbero costituire oggetto di un nuovo intervento del legislatore ordinario.

Infine, bisogna tenere conto della giurisprudenza costituzionale inaugurata con la citata sentenza 251 del 2016, che ha aperto la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione anche alla sfera dell'attività legislativa. Questa profonda innovazione nell'orientamento della Corte, la quale aveva sino a quel momento negato l'applicazione del canone della leale collaborazione alla sfera della produzione legislativa, unita alle considerazioni

già svolte sulle criticità della scelta del Governo di prevedere, nella prima fase dell'emergenza pandemica, forme di cooperazione attenuata nell'ambito della disciplina, stabilita dai decreti-legge nn. 6/2020 e 19/2020, inerenti agli strumenti di contenimento del virus, impongono di prendere in considerazione la possibilità di operare un intervento volto a creare meccanismi di raccordo stabile, da istituire in seno al sistema delle Conferenze, da attivare in tutti i casi in cui l'attività di produzione legislativa statale vada ad incidere su competenze statali e regionali inestricabilmente connesse.

Parimenti, meccanismi di raccordo stabile si stanno sperimentando nell'ambito degli interventi relativi all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha avviato di recente l'interlocuzione con alcuni Ministeri, grazie all'impegno del Governo e, in particolare, della Ministra degli Affari regionali e delle autonomie, On. Maria Stella Gelmini, in sede di Conferenza Unificata, per un confronto tecnico sui progetti previsti per ciascuna missione, in modo tale da poter acquisire quelle informazioni utili a definire l'impatto degli stessi sui singoli territori.

In tal modo, si assicurerebbe un coinvolgimento del sistema delle Conferenze a monte dell'attività legislativa incidente sul profondo intreccio di competenze statali e regionali, con la conseguenza di una più coerente applicazione del canone della complementarietà nell'ambito dell'assetto relazionale tra lo Stato e le Regioni che, proprio con riferimento agli interventi legislativi, registra le maggiori situazioni di conflittualità.

Anche volgendo lo sguardo alle altre vicende costituzionali (si pensi alla previsione di cui all'art. 76 della Legge Fondamentale tedesca), sarebbe evidente l'opportunità di optare per una funzione paritaria di codeterminazione rispetto agli atti sottoposti alla Conferenza, riconoscendo il ruolo legislativo equiordinato delle Regioni rispetto allo Stato.

In questo modo, infatti, l'attività delle Conferenze potrebbe evolversi da un contenuto prevalentemente consultivo a espressione di concertazione e codeterminazione, ergendosi a pieno titolo quale istituzione ove si realizza in maniera efficace la leale collaborazione.

Il futuro intervento di riforma dovrà poi necessariamente prendere in considerazione la sede principale nella quale si esprime la leale collaborazione orizzontale, e cioè la Conferenza delle Regioni. Quest'ultima, infatti, ha visto accrescere notevolmente la sua rilevanza non solo nel quadro dei rapporti

interregionali, ma anche nell'ambito delle relazioni tra centro e periferia, grazie alla sua capacità di sintetizzare le diverse posizioni delle Regioni, attraverso un'opera di preventiva composizione dei contrasti che possono intercorrere nell'ambito del livello regionale. L'ultima, e forse più importante, di queste ipotesi è stata proprio prevista nel corso dell'emergenza da Covid-19, dato che si è attribuito espressamente al Presidente della Conferenza in parola il compito di rappresentare l'intero sistema regionale nell'elaborazione delle misure di contrasto alla pandemia di rilievo nazionale.

In altri termini, per dare un nuovo ed effettivo volto al disegno regionalista del Costituente – guardando soprattutto alla prassi sviluppatasi nel corso di due decenni – sarebbe dunque necessaria la sostituzione del meccanismo di adesione rispetto ad un atto già pronto (parere), con la stipula di un'intesa "a monte" che consentirebbe la partecipazione effettiva delle Regioni, attraverso la loro Conferenza, alla elaborazione della decisione, esaltando la pari dignità di tutti gli attori istituzionali coinvolti.

In estrema sintesi, se nel corso degli ultimi decenni la Conferenza delle Regioni, protagonista fondamentale del sistema delle Conferenze, ha dimostrato, indipendentemente dalla presenza di una rigida disciplina di organizzazione e funzionamento, di saper interpretare il ruolo delicatissimo di composizione e mediazione politica fra interessi territoriali e nazionali, in una logica pragmatica di spontanea propensione alla leale collaborazione, sarebbe necessaria e non più rinviabile una previsione esplicita della sua istituzionalizzazione, con il riconoscimento del ruolo fondamentale che svolge nell'interlocuzione tra il centro e le periferie della penisola.

In questo contesto, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, nel documento presentato al Presidente della Repubblica il 4 agosto 2020, avevano già sottolineato *"l'esigenza di una nuova stagione politica in cui l'esercizio dell'attività legislativa sia informato a logiche di intensa complementarità fra centro e periferia"* ed altresì *"l'importanza di assicurare centralità alle sedi della cooperazione interistituzionale e della concertazione tra i diversi livelli istituzionali, a partire dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, anche attraverso il riconoscimento costituzionale del "sistema delle Conferenze", al fine di incrementarne l'incidenza nei procedimenti legislativi e decisionali con riguardo alle più rilevanti politiche pubbliche nazionali".*

In quella stessa sede le Regioni si erano impegnate *"a rafforzare la collaborazione in tutte le attività di loro comune interesse, valorizzando*

ulteriormente il ruolo e l'organizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, anche quale necessario contrappeso all'assenza di una Camera delle Regioni e delle autonomie". Tale impegno, così come le richieste in quella occasione espresse, non possono che essere ribadite.

FOCUS Il sistema delle Regioni e i profili di finanza pubblica

Nonostante le Regioni affondino le proprie radici nella carta costituzionale e abbiano visto il proprio atto di nascita con legge 16 maggio 1970, n. 281, possiamo dire che è solo dalla seconda metà degli anni Novanta che iniziano a diventare oltre che enti decentrati della funzione amministrativa dello Stato, anche attori di primo piano nell'indirizzo strategico dei territori.

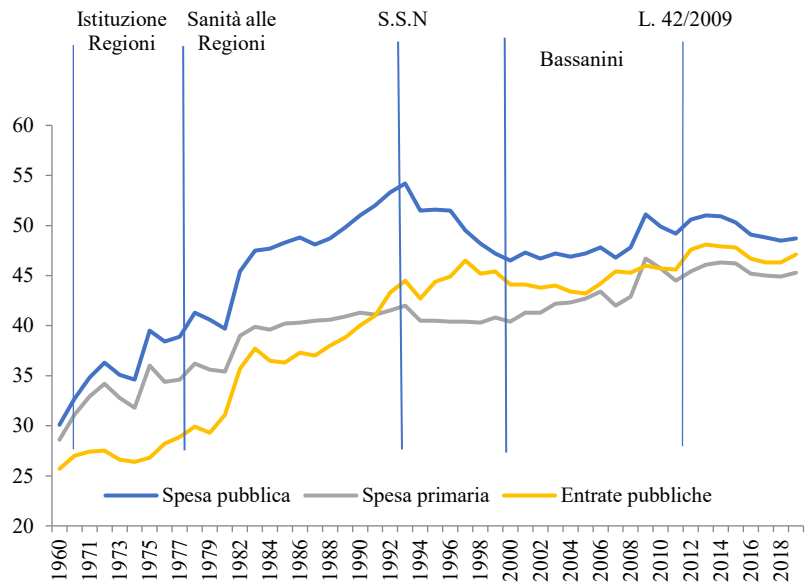
Prima di questo periodo, la legge n. 833/1978 aveva istituito il Servizio sanitario nazionale (SSN) e assegnato l'assistenza sanitaria alle Regioni, una scelta per alcuni aspetti epocale che però, considerata la complessità degli interventi contenuti nella legge, non ha ottenuto i risultati sperati. Per questo motivo, si è reso necessario un riordino della disciplina che è avvenuto con il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e con il successivo d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517.

Le Leggi Bassanini (Leggi 59/1997, 127/1998 cd. Bassanini bis, 191/1998 cd. Bassanini ter, 50/1999 cd. Bassanini quater) costituiscono, quindi, l'incipit del percorso di crescita e trasformazione che le Regioni hanno attraversato negli ultimi decenni. Anche se scaturiti dalla necessità di una semplificazione amministrativa, i provvedimenti legislativi di questa prima "riforma" recavano in nuce gli elementi fondanti la volontà di autonomia sfociata poi nel lungo processo di ridefinizione del titolo V della Costituzione. A fianco della ridefinizione delle funzioni viene modificandosi anche il sistema elettorale dei rappresentanti regionali (legge Costituzionale n.1 del 22 dicembre 1999), che trasferisce al suffragio universale l'elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale e che di fatto testimonia un nuovo modo di concepire la politica regionale e, come emergerà in anni più recenti, il ruolo stesso del Governatore.

Non è tuttavia solo attraverso i cambiamenti legislativi nazionali che si verifica un ampliamento del ruolo delle Regioni e lo sviluppo della loro funzione strategica. Con la ratifica del Trattato di Maastricht (1993) il budget per il Fondo di Coesione 1994-1999, destinato allo sviluppo delle Regioni, raggiunge l'ammontare di un terzo del bilancio dell'Unione Europea, contemporaneamente viene istituito il Comitato delle Regioni (organo consultivo dell'UE composto da rappresentanti eletti a livello locale e regionale) e viene sancito a livello comunitario il principio di sussidiarietà, già alla base delle Leggi Bassanini, che ribadisce anche a livello europeo la necessità di mantenere quanto più possibile le decisioni di governo vicine al territorio e alla popolazione su cui influiscono.

L'istituzione e il successivo rafforzamento dell'ente regionale si inserisce all'interno di un trend di costante crescita del rapporto spesa pubblica/Pil nella seconda parte del secolo scorso. La componente relativa alla Regione e agli enti sanitari è importante all'interno di questa evoluzione, dal momento che l'ente acquista via via un peso maggiore nella nostra spesa pubblica. Le Regioni e gli enti sanitari sono oggi responsabili complessivamente del 24% della spesa del Paese, contro il 39% dello Stato e il 30% degli Enti di previdenza. Le riforme che si susseguono dalla sua istituzione, ne rafforzano le competenze e ne aumentano il ruolo. Anche solo tra il 1995 e il 2006 - gli anni tra la riforma del Sistema sanitario nazionale (SSN) e la crisi con gli interventi di rigore finanziario - la spesa delle Regioni più che raddoppia. A trainare il peso sulle finanze pubbliche delle Regioni c'è, il settore sanitario, quello più gravoso della PA caratterizzato da una domanda in forte evoluzione come quella della salute, legata all'invecchiamento della popolazione e a nuovi stili di vita, un servizio che da noi ha carattere di generalità, dagli alti costi di prevenzione e di cura. La salute è la funzione di spesa di maggiore importo nel nostro paese, completamente devoluta alle Regioni. A loro è, dunque, affidato un impegno particolarmente rilevante nell'offerta di servizi ai cittadini, assieme ad altri non meno importanti funzioni, quali il trasporto pubblico e la gestione dei fondi comunitari.

*F*igura 1: SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE SUL PIL



Come agli altri enti del sistema pubblico, anche alle Regioni a statuto ordinario è stato chiesto, nel corso dell'ultimo decennio (dal 2014), di contribuire al risanamento dei conti pubblici. Le manovre di finanza pubblica hanno stabilito la quota di risparmio richiesto alle Regioni sia in termini di indebitamento netto (vale a dire per contribuire alla riduzione del debito complessivo della PA) sia in termini di saldo netto da finanziare (riduzione di risorse erogate dallo Stato). La realizzazione del risparmio è stata attuata principalmente attraverso il taglio di trasferimenti statali, la revisione della spesa regionale o la rinuncia ad altri tipi di contributi erogati dallo Stato.

Dal 2015, inoltre, i tagli per la realizzazione delle manovre di finanza pubblica hanno interessato anche il finanziamento del servizio sanitario nazionale. In particolare, per il 2015 e il 2016 viene definita una riduzione delle risorse destinate al finanziamento del settore sanitario di 2 miliardi di euro annui, per il 2017 una diminuzione di 3,5 miliardi e di 5 miliardi a decorrere dal 2018.

La tabella 1 illustra l'entità delle manovre di finanza pubblica che hanno interessato le Regioni a statuto ordinario nell'ultimo triennio.

Tab. 1 il contributo delle Regioni a statuto ordinario alle manovre di finanza pubblica. 2017-2019
milioni di euro

	2017	2018	2019
Contributo alla finanza pubblica (manovre 2014, 2015 e 2016)	8,192	9,694	9,694
Contributo al pareggio di bilancio (passaggio dal PSI al pareggio)	1,022	660	660
Ddl Legge di bilancio 2017 - art. 58 rideterminazione del FSM	1,056	1,890	3,666
totale contributo	10,270	12,245	14,020

Fonte: Regioni.it

Alle manovre di finanza pubblica si deve aggiungere un altro vincolo per gli enti locali, cioè il blocco del turn over, introdotto con la legge finanziaria per il 2007 (Legge 296/2006) come risposta al forte aumento della spesa dei dipendenti pubblici. A partire dal 2008, infatti, le assunzioni della pubblica amministrazione vengono bloccate anche attraverso una serie di limitazioni alla sostituzione del personale in uscita. I limiti hanno riguardato fino al 2014 sia la spesa sostenuta per gli uscenti sia il numero di dipendenti (limite

capitario), mentre dopo il 2014 i vincoli riguardavano solo la prima, consentendo un aumento del personale a parità di spesa. Naturalmente, oltre al ridimensionamento numerico, il blocco del turnover ha contribuito anche ad un aumento di circa 4 anni dell'età media dei dipendenti pubblici, a causa dell'innalzamento dell'età pensionabile. L'effetto delle manovre sul personale, seppure attenuato dalle diverse forme di esenzione introdotte per i vari settori, è stato decisamente importante. In particolare, nelle Regioni e negli enti locali, nel periodo dal 2008 al 2019, il numero di dipendenti si è ridotto del 15% e l'età media si è alzata di quasi 5 anni, coinvolgendo anche il settore sanitario.

A partire dunque dai cambiamenti intervenuti alla fine del secolo scorso e dalle vicende che hanno interessato la finanza pubblica nell'ultimo decennio si può intravedere un nuovo percorso nella definizione delle Regioni, ha tuttavia altalenato tra richieste di maggiore autonomia di alcune Regioni, e riflessioni sulla necessità di ricentralizzazione di alcune funzioni cruciali, come il Sistema Sanitario nazionale durante l'attuale pandemia.

Proprio nell'anno del Cinquantesimo anniversario dell'Istituto regionale, la crisi sanitaria ha in realtà accentuato una soggettività politica delle Regioni ancora più marcata: le scelte dei Presidenti in tema di salute pubblica concordate con il Ministero; la definizione in tempi ristretti dei Protocolli di sicurezza e delle Linee guida per la riapertura delle attività economiche che hanno portato all'adozione nel territorio nazionale delle misure di progressiva riapertura e chiusura delle attività che si sono succedute nel tempo; la stessa possibilità di attivare interventi specifici sulle necessità dei territori. Mai come in questi ultimi 2 anni gli stessi Presidenti delle Regioni hanno partecipato attivamente alle decisioni di politica nazionale.

Tuttavia, come spesso ricordato dalle più importanti cariche istituzionali del Paese questa nuova "corresponsabilità" delle Regioni è possibile solo in un quadro di leale e solida cooperazione, tanto verticale (tra livelli di governo centrali e locali) che orizzontale (tra Regioni).

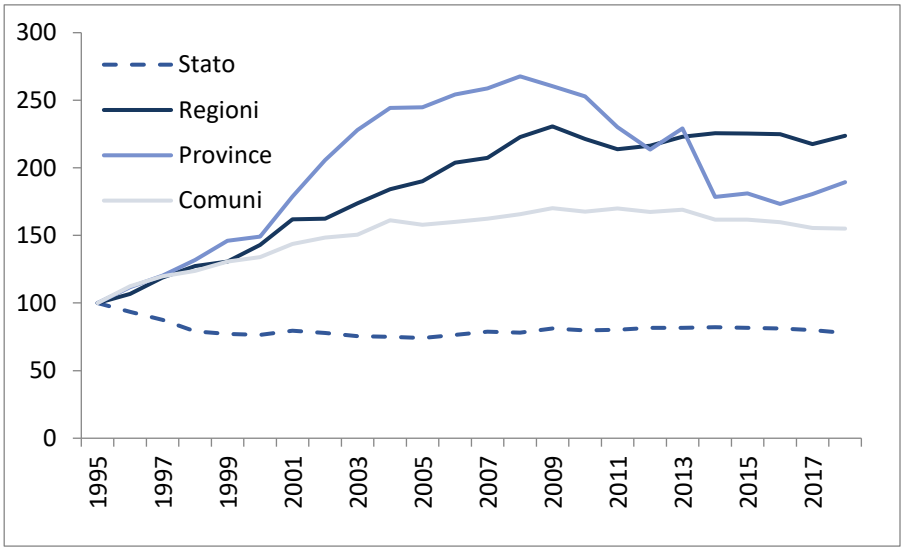
La violenza e pervasività dell'epidemia sanitaria che ci ha colpiti ha improvvisamente aumentato la domanda di tutela da parte dei cittadini e contemporaneamente rafforzato il compito assicurativo dello Stato. I livelli di governo decentrato sono stati particolarmente coinvolti tanto nella gestione dell'emergenza sanitaria, quanto nelle misure di sostegno economico e sociale a favore di famiglie e imprese. La gestione dell'epidemia e la profondità della crisi hanno, dunque, costituito un importante banco di prova per le istituzioni

del nostro Paese dal quale, pur con alcuni limiti e contraddizioni, è emersa l'importanza del contributo coeso di tutti i livelli istituzionali nel proporre risposte spesso difficili ai propri cittadini in condizioni di emergenza.

La stagione pandemica, che speriamo in fase di esaurimento, impone dunque ora una profonda riflessione in merito ad alcune criticità caratteristiche del nostro sistema, dove convivono: livelli di spesa sanitaria sul PIL tra i più bassi a livello europeo; assieme alla presenza di alcune punte di eccellenza regionali, che si accompagnano, infine, in alcune aree più deboli per far fronte ai livelli essenziali. La sfida ora è quella di ripensare il modello di federalismo, ancora incompiuto, in modo di rispondere quanto più efficacemente alla crescente domanda di tutele da parte dei cittadini, anche di fronte al rischio del ripresentarsi di shock esogeni.

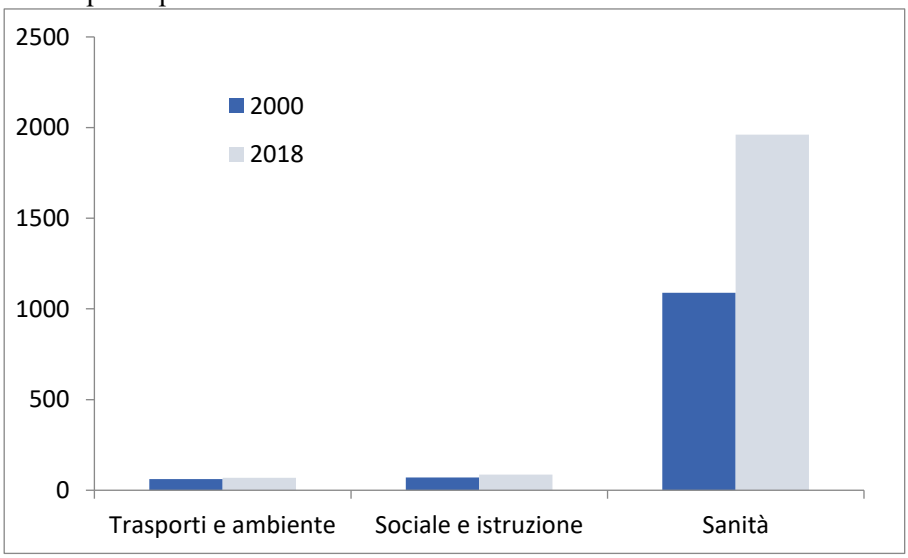
APPENDICE

Figura 1: SPESA PUBBLICA PER LIVELLO DI GOVERNO.
Numeri indice 1995= 100



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Figura 2: SPESA REGIONALE PER MACRO-FUNZIONE. 2000 E 2018
Valori pro capite in euro

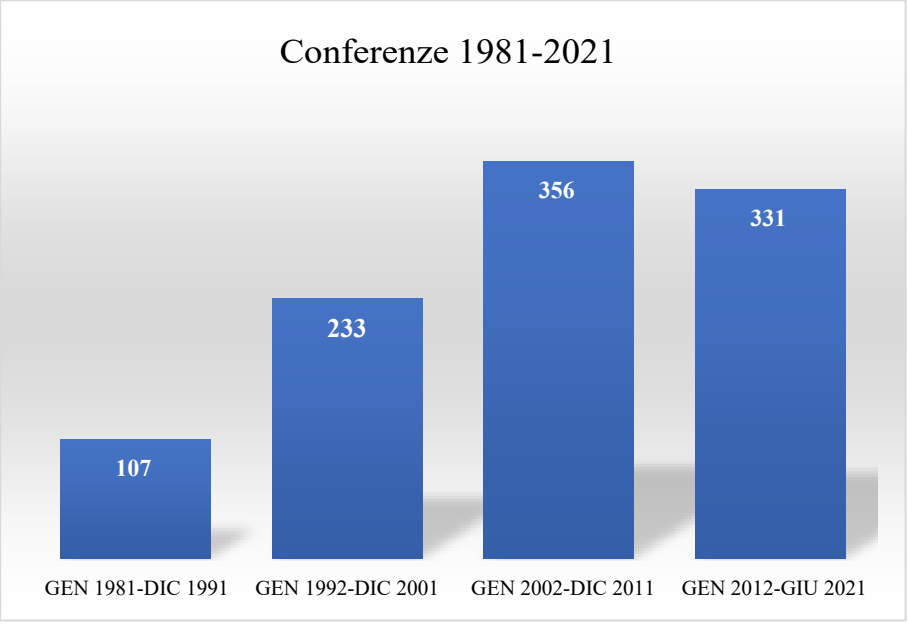


Fonte: elaborazioni su dati CPT

LA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME IN CIFRE 1981-2021

L'ATTIVITÀ DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME IN CIFRE

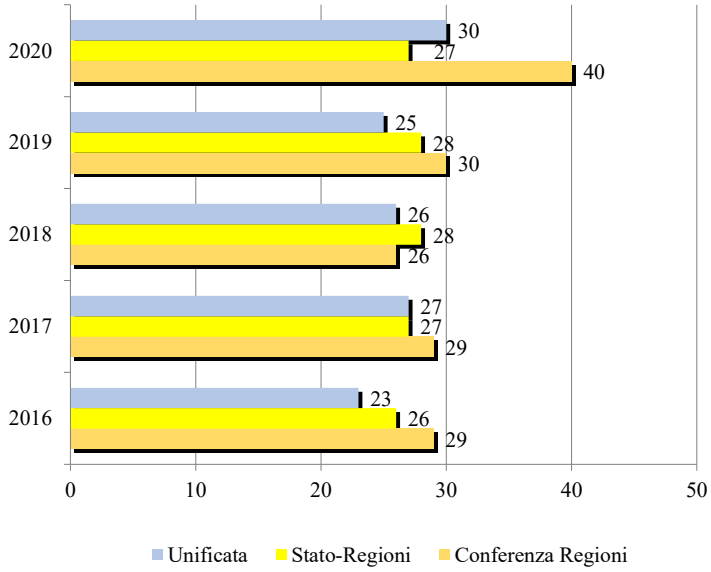
1. Il grafico che segue mostra il numero delle Conferenze delle Regioni e delle Province autonome nel quarantennio 1981-2021, con una macro-classificazione per decennio.



2. Come è possibile riscontrare dal seguente grafico, relativo alle sedute della Conferenza nel 2020, è evidente che rispetto agli anni precedenti vi è stato un aumento significativo del numero di riunioni: **40 riunioni a fronte delle 30 del 2019.**

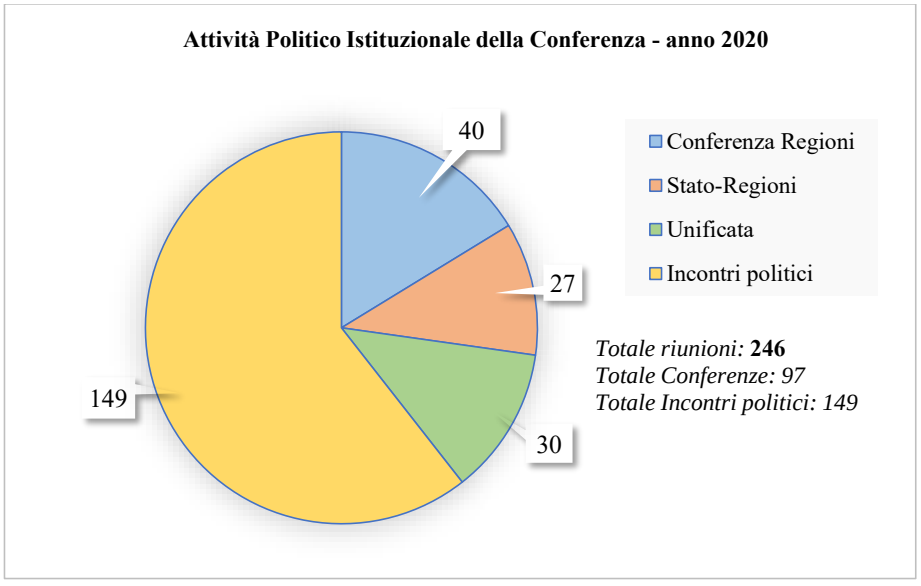
Sedute della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Stato- Regioni e Unificata

confronto 2020 su 2019, 2018, 2017, 2016.



3. Il grafico che segue si compone del numero delle Conferenze delle Regioni e delle Province autonome, delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata e degli Incontri Politici. All'interno di questa categoria - Incontri Politici - ricadono tutti gli incontri per l'emergenza tenuti dai Presidenti con il Governo: dalle riunioni di preparazione delle misure nazionali relative ai protocolli/linee guida e ai ristori, alle riunioni tematiche condotte dalle Commissioni sui diversi dossier, che pure in molte occasioni hanno visto la partecipazione di tutti i Presidenti.
Si tratta di **149 incontri politici** che sommati alle riunioni delle Conferenze ammontano a **246 riunioni plenarie politiche** nel corso dell'anno 2020. Un numero molto elevato se lo si considera altresì al netto delle riunioni delle Commissioni e dei gruppi di lavoro politici preparatori.
Complessivamente sono state effettuate:

- 40 riunioni di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di cui 19 riunioni ordinarie e 21 straordinarie;
- 27 riunioni di Conferenza Stato- Regioni;
- 30 riunioni di Conferenza Unificata;
- 149 Incontri politici.



REGOLAMENTO DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

21/85/CR1/CR

I Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

***Premesso** che l'attività della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome si è sempre ispirata ai principi di leale collaborazione e di rispetto delle diverse valutazioni istituzionali e politiche dei suoi componenti;*

***Constatata** la volontà di consolidare il patto tra le Regioni e le Province autonome teso a perseguire con maggiore efficacia un'azione coordinata e solidale attenta alle esigenze dei cittadini e rispettosa delle diversità;*

***Confermato** l'impegno a realizzare gli indirizzi espressi dalla Conferenza;*

***Considerato** che il funzionamento della Conferenza - sino ad ora assicurato da determinazioni di volta in volta assunte e dalla prassi – richiede ormai un quadro di regole volte a dare maggiore efficacia, certezza e funzionalità allo svolgimento dei lavori;*

***Deliberano** di adottare ai fini organizzativi interni il seguente*

REGOLAMENTO

Articolo 1

(Finalità della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome)

1. La Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, di seguito denominata Conferenza, ha la finalità di:

a) definire, promuovere posizioni comuni su temi di interesse delle Regioni, elaborare documenti e proposte al fine di rappresentarle al Governo e al Parlamento e agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni comunitarie;
b) predisporre pareri e basi di intesa e di accordo in osservanza della legislazione vigente;
c) favorire il raccordo con le autonomie locali a livello nazionale e con le parti sociali, economiche e produttive.

2. La Conferenza in particolare valorizza e garantisce il ruolo istituzionale delle Regioni e delle Province autonome alla luce del quadro costituzionale e promuove forme di coordinamento tra esse.

Articolo 2
(Articolazioni della Conferenza)

1. Costituiscono articolazioni della Conferenza:
   a) l'Assemblea;
   b) il Presidente;
   c) il Vicepresidente;
   d) Ufficio di Presidenza;
   e) le Commissioni

Articolo 3

(Assemblea)

1. L'Assemblea è composta dai Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome. Ciascun Presidente può essere accompagnato o farsi rappresentare nelle sedute da un componente della Giunta, il quale dichiara a verbale di essere stato delegato dal Presidente stesso.
2. I lavori sono di norma organizzati secondo il metodo della programmazione, anche in relazione alle riunioni della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata.
3. L'Assemblea svolge le seguenti funzioni:
   a) elezione del Presidente, del Vicepresidente e dell'Ufficio di Presidenza;
   b) indicazione delle Regioni o Province autonome i cui Assessori assumono le funzioni di Coordinatore e Coordinatore vicario delle Commissioni di cui al successivo articolo 7; sostituzione degli stessi in caso di verificate inadempienze;
   c) approvazione del regolamento di organizzazione e funzionamento della Conferenza e relative modifiche;
   d) designazioni dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome;
   e) esame di ogni oggetto di interesse regionale;
   f) approvazione di un documento programmatico annuale con indicazione delle priorità;

g) indicazione per la nomina degli organi statutari delle associazioni interregionali, esame preventivo degli statuti e della programmazione delle attività anche con riferimento ai bilanci;
h) istituzione di specifici gruppi di lavoro politici ristretti per le tematiche che rivestono carattere di natura trasversale rispetto alle materie affidate alle Commissioni di cui all'art. 7.

Articolo 4
(Funzionamento dell'Assemblea)

1. Le riunioni dell'Assemblea sono convocate dal Presidente. Di norma, esse si svolgono a Roma con cadenza mensile e comunque in occasione degli incontri con il Governo; si tengono, altresì, quando ne facciano richiesta almeno tre Presidenti di Regioni o Province Autonome. E' ammessa la modalità di partecipazione in videoconferenza, qualora non sia possibile assicurare la presenza.
2. Di norma, due volte all'anno viene convocata una sessione dedicata alla trattazione degli affari comunitari, europei e internazionali.
3. L'ordine del giorno delle riunioni, formulato dal Presidente, viene inviato di norma sette giorni prima della seduta. Sono, comunque, inseriti all'ordine del giorno gli argomenti richiesti da un Presidente di Regione o Provincia Autonoma.
4. Ai membri dell'Assemblea è comunicato l'esito dell'istruttoria svolta dalle Commissioni.
5. La riunione è valida con la presenza di almeno un terzo dei componenti. Le sedute per l'elezione del Presidente, del Vicepresidente

e dell'Ufficio di Presidenza nonché quelle relative all'approvazione o modifica del Regolamento e agli atti relativi alle modifiche del D.lgs 281/1997 sono valide con la presenza di almeno diciannove (19) Regioni o Province autonome.

6. Il numero legale è verificato ad inizio di seduta; nel corso della medesima è presunto, salvo che uno o più Presidenti o delegati non ne richiedano espressamente la verifica. La verifica effettuata in corso di seduta non produce effetti retroattivi.
7. Le determinazioni relative agli argomenti trattati dalle Commissioni sono adottate previo dibattito solo nel caso in cui lo richieda motivatamente un Presidente o un suo delegato.
8. Le determinazioni concernenti il regolamento di organizzazione e funzionamento della Conferenza, le modifiche alle procedure per le nomine e le designazioni, gli accordi e le intese fra le Regioni e con il Governo, nonché i documenti e gli ordini del giorno non direttamente connessi alle funzioni istituzionali sono validi con il voto favorevole di tutti i presenti.
9. Nei pareri da esprimere nei confronti di organi costituzionali, la Conferenza può rappresentare una posizione diversificata.
10. Le determinazioni esprimono comunque la posizione, ove presentata, delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome.
11. Nei casi rimanenti, le determinazioni sono valide con il voto favorevole della maggioranza dei presenti.
12. Le Regioni impossibilitate a partecipare alle sedute dell'Assemblea con propri rappresentanti possono esprimere loro posizioni per iscritto, che vengono comunicate ai presenti.

13. Alle riunioni dell'Assemblea possono assistere due dirigenti o funzionari per ciascuna Regione o Provincia autonoma.

Articolo 5
(Il Presidente e il Vicepresidente)

1. Il Presidente e il Vicepresidente sono eletti in prima o in seconda votazione all'unanimità dei presenti, con voto palese e votazione separata. Dalla terza votazione viene eletto Presidente, con voto segreto e limitato ad una preferenza, il componente che abbia raggiunto la maggioranza assoluta dei voti degli aventi diritto. Viene eletto Vicepresidente il componente che abbia raggiunto, nella stessa votazione, la maggioranza relativa dei voti degli aventi diritto.
2. Il Presidente ed il Vicepresidente sono eletti per cinque anni e durano in carica sino alla seduta dell'Assemblea convocata per l'elezione del nuovo Presidente. Fino a quando non si raggiunga la maggioranza prescritta per l'elezione del Presidente, svolge le funzioni di Presidente il componente della Conferenza più anziano di età.
3. Il mandato di Presidente e Vicepresidente è personale e cessa per scadenza del termine, dimissioni o perdita della carica di Presidente della Regione o Provincia Autonoma.
4. Il Presidente svolge le seguenti funzioni:
   a) convoca e presiede l'Assemblea, ne stabilisce l'ordine del giorno e individua gli argomenti da esaminare in seduta riservata, anche su richiesta di un singolo componente;

b) rappresenta la Conferenza sulla base delle posizioni deliberate dall'Assemblea;
c) adotta tutte le misure necessarie per l'attuazione degli indirizzi e delle decisioni dell'Assemblea e per il buon funzionamento della Conferenza;
d) nel caso assegni alle Commissioni argomenti da trattare, tenendo conto della competenza prevalente, indica il termine per l'espressione del parere, scaduto il quale l'argomento può essere inserito all'ordine del giorno dell'Assemblea;
e) garantisce il rispetto del regolamento di organizzazione e funzionamento della Conferenza.

5. Il Vicepresidente sostituisce il Presidente in caso di assenza o impedimento e svolge le funzioni delegate dal Presidente stesso.

Art.6

(Ufficio di Presidenza)

1. L'Ufficio di Presidenza è composto dal Presidente, dal Vicepresidente e da tre altri rappresentanti eletti dall'Assemblea.
2. L'Ufficio di Presidenza coadiuva il Presidente nell'istruttoria degli argomenti da sottoporre al dibattito e all'approvazione dell'Assemblea.
3. Partecipa alle riunioni dell'Ufficio di Presidenza il Segretario Generale della Conferenza.

Art.7

(Commissioni)

1. Al fine di assicurare efficienza all'attività della Conferenza e di accelerare e semplificare l'esame delle questioni, sono istituite le seguenti Commissioni, individuate in base a gruppi di materie omogenee di competenza delle Regioni e Province Autonome:

a) Commissione affari istituzionali e generali[1];

b) Commissione affari finanziari[2];

c) Commissione affari europei e internazionali[3];

d) Commissione infrastrutture, mobilità e governo del territorio[4];

e) Commissione ambiente, energia e sostenibilità[5];

f) Commissione cultura[6];

---

[1] Comprende le materie: Affari e riforme istituzionali, sistema delle Autonomie locali, politiche per la montagna, regioni ad autonomia speciale, organizzazione degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione, politiche del personale e contratti, previdenza complementare ed integrativa, cerimoniale, polizia locale e politiche integrate per la sicurezza, ordinamento della comunicazione, sistemi di comunicazione e mass media, diritto alla privacy e trasparenza, semplificazione.

[2] Comprende le materie: Affari finanziari e riforma della finanza regionale, armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, casse di risparmio e rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito agrario e a carattere regionale, programmazione e controllo di gestione, statistica.

[3] Comprende le materie: Affari europei e internazionali, rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni, fondi europei, fondo sviluppo e coesione, aiuti di stato, regioni marittime e del Mediterraneo, cooperazione con i paesi in via di sviluppo, promozione all'estero, Italiani all'estero.

[4] Comprende le materie: Lavori pubblici, contratti pubblici, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, reti regionali di trasporto e navigazione, trasporto pubblico locale, viabilità, parcheggi e piste ciclabili, edilizia e urbanistica, edilizia residenziale pubblica., Zone logistiche speciali (ZLS), tutela del paesaggio, cartografia, demanio marittimo, lacuale e fluviale.

[5] Comprende le materie: Valorizzazione dei beni ambientali, parchi e riserve naturali, inquinamento, smaltimento dei rifiuti, risorse idriche, acquedotti, acque minerali e termali, difesa del suolo, produzione e distribuzione di energia in ambito regionale, produzione, distribuzione e trasporto nazionale di energia.

g) Commissione sport[7];

h) Commissione salute[8];

i) Commissione politiche sociali[9];

j) Commissione istruzione, università e ricerca[10];

k) Commissione lavoro e formazione professionale[11];

l) Commissione politiche agricole[12];

m) Commissione per lo sviluppo economico[13];

n) Commissione protezione civile;

o) Commissione per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione[14];

p) Commissione immigrazione;

q) Commissione politiche per il turismo;

---

[6] Comprende le materie: Valorizzazione dei beni culturali, promozione e organizzazione di attività culturali, spettacolo, cinema e audiovisivo, musei e biblioteche regionali, patrimonio culturale storico e artistico.

[7] Comprende le materie: Ordinamento sportivo, promozione ed organizzazione delle attività sportive, impiantistica, eventi sportivi internazionali.

[8] Comprende le materie: Tutela della salute, organizzazione e assistenza sanitaria, personale sanitario, sicurezza negli ambienti di lavoro, sanità veterinaria.

[9] Comprende le materie: Servizi sociali, politiche per l'infanzia, per i giovani, per la famiglia, per gli anziani e per le non autosufficienze, pari opportunità, Terzo Settore, Servizio civile, Politiche di genere.

[10] Comprende le materie: istruzione e formazione professionale, politiche del lavoro, tutela e sicurezza del lavoro, università e ricerca scientifica, professioni.

[11] Comprende le materie: Politiche del lavoro, formazione professionale, professioni, tutela e sicurezza del lavoro.

[12] Comprende le materie: Agricoltura, alimentazione, caccia, pesca e acquacoltura, foreste, Fondi europei per l'agricoltura e la pesca.

[13] Comprende le materie: Industria, commercio, sistema fieristico, mercati, internazionalizzazione delle imprese, attrazione investimenti esteri, artigianato, sostegno all'innovazione per i settori produttivi (ricerca applicata alle nuove tecnologie), liberalizzazioni, semplificazione per le imprese, Zone Economiche Speciali (ZES), EXPO internazionali.

[14] Comprende le materie: Agenda Digitale, Transizione Digitale delle PA, imprese e terzo settore, Infrastrutture TLC (Banda Ultra Larga, 5G, WiFi), Reti di sensori IOT, Smart City/Community, Competenze Digitali, Servizi on line e Dati, mercato digitale.

2. Nell'ambito della Commissione Affari istituzionali è individuato uno specifico settore per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome.
3. Ogni Commissione è formata dai componenti delle Giunte delle Regioni e Province Autonome designati dai Presidenti, uno dei quali con funzioni di Coordinatore e uno con funzioni di Coordinatore vicario. Il Coordinatore convoca, organizza e presiede le riunioni della Commissione. E' ammessa la delega di specifiche materie omogenee al Coordinatore Vicario. La Conferenza può prevedere anche Vice-coordinatori.
4. La responsabilità del coordinamento di ciascuna materia omogenea è affidata al Coordinatore o al Vicario in caso di delega, che risponde all'Assemblea del funzionamento della rispettiva Commissione.
5. Il Coordinatore e il Coordinatore vicario vengono rinnovati in concomitanza con le elezioni della maggioranza delle Regioni.
6. Le Commissioni espletano i seguenti compiti:
   a) assumono determinazioni sugli argomenti di competenza della Commissione messi all'ordine del giorno delle sedute dell'Assemblea, e su ogni altro argomento loro assegnato dal Presidente della Conferenza;
   b) formulano proposte all'Assemblea attinenti a materie di rispettiva competenza;
   c) formulano, le proposte di designazione negli organismi a composizione mista di competenza della Commissione.
7. Le Commissioni si riuniscono, almeno una volta al mese, su convocazione dei Coordinatori o, in caso di loro impedimento o di

specifica delega, dei Coordinatori vicari, che fissano l'ordine del giorno delle sedute. La convocazione va effettuata di norma sei giorni prima della riunione.

8. Per la validità delle sedute della Commissione, è necessaria la presenza di tre Regioni o Province autonome.
9. Le Regioni impossibilitate a partecipare alle sedute delle Commissioni con propri rappresentanti possono esprimere loro posizioni per iscritto che vengono comunicate ai presenti.
10. Le determinazioni esprimono comunque la specifica posizione, ove presentata, delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome. Le determinazioni danno conto altresì di eventuali posizioni difformi delle singole Regioni.
11. E' ammesso l'uso del collegamento in videoconferenza.
12. Le Commissioni si avvalgono dell'assistenza tecnica di dirigenti e funzionari delle Regioni e Province Autonome e della Segreteria della Conferenza stessa.
13. I soggetti di cui al comma precedente possono partecipare alle sedute delle Commissioni senza diritto di voto. Hanno facoltà di parola se interpellati dagli Assessori presenti.

Articolo 8
(Commissioni speciali)

1. L'Assemblea può istituire, anche nell'ambito delle materie previste al comma 1 dell'art. 7, Commissioni speciali a termine per la trattazione e l'approfondimento in settori di particolare rilevanza istituzionale.

2. Per la composizione e il Coordinamento delle Commissioni speciali, si applica la disciplina prevista dal presente regolamento per le Commissioni ordinarie.

Articolo 8 bis

(Comitato di Settore Regioni-Sanità)

1. Nell'ambito della Conferenza opera il Comitato di Settore Regioni-Sanità, istituito, ai sensi dell'art.41 del Dlgs 165/2001. Esso è composto da sette rappresentanti delle Regioni e Province autonome designati tra i componenti delle Giunte regionali.
2. Con apposito regolamento approvato dalla Conferenza sono disciplinate le modalità di organizzazione e funzionamento del Comitato.
3. Le funzioni di Segreteria del Comitato sono svolte dalla segreteria della Conferenza delle Regioni e delle province autonome.

Articolo 9

(Disposizioni attuative)

Disposizioni attuative del presente regolamento, da approvare con maggioranza di cui all'art. 4, comma 8, disciplinano i compiti e le funzioni della struttura di supporto della Conferenza.

Roma, 9 giugno 2005*

*Come modificato ed integrato nella seduta del 6 maggio 2021

COMPOSIZIONE DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
E
CRONOTASSI DEI PRESIDENTI

ATTUALE COMPOSIZIONE DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

PRESIDENTE DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Massimiliano Fedriga Regione Friuli Venezia Giulia

VICE PRESIDENTE DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Michele Emiliano Regione Puglia

UFFICIO DI PRESIDENZA

Marco Marsilio Regione Abruzzo

Donato Toma Regione Molise

Eugenio Giani Regione Toscana

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Vito Bardi		Regione Basilicata
Nino Spirlì		Regione Calabria
Vincenzo De Luca		Regione Campania
Stefano Bonaccini		Regione Emilia-Romagna
Nicola Zingaretti		Regione Lazio
Giovanni Toti		Regione Liguria
Attilio Fontana		Regione Lombardia
Francesco Acquaroli		Regione Marche
Alberto Cirio		Regione Piemonte
Christian Solinas		Regione Sardegna
Nello Musumeci		Regione Siciliana
Donatella Tesei		Regione Umbria
Erik Lavevaz		Regione Valle D'Aosta
Luca Zaia		Regione Veneto
Arno Kompatscher		Provincia autonoma di Bolzano
Maurizio Fugatti		Provincia autonoma di Trento

PRESIDENTI DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Lanfranco Turci Regione Emilia Romagna	Da gennaio ad aprile 1981
Antonio Comelli Regione Friuli Venezia Giulia	Da maggio a luglio 1981
Giulio Santarelli Regione Lazio	Da settembre a dicembre 1981
Giuseppe Guzzetti Regione Lombardia	Da gennaio ad aprile 1982
Emidio Massi Regione Marche	Da maggio a luglio 1982
Ezio Enrietti Regione Piemonte	Da settembre 1982 a gennaio 1983
Nicola Quarta Regione Puglia	Da marzo ad aprile 1983
Angelo Roich Regione Sardegna	Da luglio a dicembre 1983
Rinaldo Magnani Regione Liguria	Da gennaio a giugno 1984
Gianfranco Bartolini Regione Toscana	Da luglio 1984 a gennaio 1985
Regione Veneto Carlo Bernini	Da gennaio 1985 ad aprile 1986
Germano Marri Regione Umbria	Da aprile a novembre 1986
Rino Nicolosi Regione Sicilia	Da gennaio a novembre 1987
Gianni Bazzanella Regione Trentino Alto Adige	Da dicembre 1987 ad ottobre 1988
Augusto Rollandin **Gianni Bondaz** Regione Valle D'aosta	Da gennaio 1989 a marzo 1990 Da settembre ad ottobre 1990
Adriano Biasutti **Vinicio Turello** Regione Friuli Venezia Giulia	Da novembre 1990 a dicembre 1991 Da gennaio a giugno 1992
Enrico Santoro	Da giugno a luglio 1992

Luigi Di Bartolomeo Regione Molise	Da settembre 1992 a gennaio 1993
Ferdinando Clemente Di San Luca **Giovanni Grasso** Regione Campania	Da gennaio a marzo 1993 Da aprile a giugno 1993
Vincenzo Del Colle Regione Abruzzo	Da luglio a dicembre 1993
Guido Rodhio Regione Calabria	Da gennaio a luglio 1994
Antonio Boccia Regione Basilicata	Da luglio 1994 a gennaio 1995
Pier Luigi Bersani Regione Emilia Romagna	Da gennaio 1995 a luglio 1995
Alessandra Guerra **Sergio Cecotti** Regione Friuli Venezia Giulia	Da luglio 1995 ad ottobre 1995 Da novembre 1995 a gennaio 1996
Pietro Badaloni Regione Lazio	Da gennaio 1996 a giugno 1996
Roberto Formigoni Regione Lombardia	Da gennaio 1997 a giugno 1997
Vito D'ambrosio Regione Marche	Da luglio 1997 a dicembre 1997
Vannino Chiti Regione Toscana	Da gennaio 1998 ad aprile 2000
Enzo Ghigo Regione Piemonte	Da Giugno 2000 A Marzo 2005
Vasco Errani Regione Emilia Romagna	Da Maggio 2005 A Luglio 2014
Sergio Chiamparino Regione Piemonte	Da Agosto 2014 A Dicembre 2015
Stefano Bonaccini Regione Emilia Romagna	Da Dicembre 2015 Ad Aprile 2021
Massimiliano Fedriga Regione Friuli Venezia Giulia	Da Aprile 2021

APPENDICE DOCUMENTALE

CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE GIUNTE REGIONALI

POMEZIA 15-16 gennaio 1981

Verbale della riunione -

Si sono riuniti oggi presso l'Hotel Selene di Pomezia i Presidenti delle Giunte Regionali senza un prefissato ordine del giorno per discutere argomenti di interesse generale riguardanti tutte le Regioni.

Sono presenti all'incontro:

ABRUZZO	- Anna Nenna prof.ssa D'Antonio	- Presidente
BASILICATA	- Vincenzo prof.Verrastro	- "
EMILIA ROMAGNA	- Lanfranco dr.Turci	- "
FRIULI VENEZIA GIULIA	- Antonio avv.Comelli	- "
LIGURIA	- Giovanni prof.Persico	- "
LOMBARDIA	- Giuseppe avv.Guzzetti	- "
MARCHE	- Emilio dr.Massi	- "
PIEMONTE	- Ezio dr.Enrietti	- "
SARDEGNA	- Gesuino prof.Muledda	- Assessore
TOSCANA	- Mario dr.Leone	- Presidente
TRENTINO	- Aldo comm.Balzarini	- V.Presidente
UMBRIA	- Germano prof.Marri	- Presidente
VENETO	- Marino dr.Cortese	- V.Presidente
BOLZANO	- Alfonso sen.Benedicter	- V.Presidente

All'unanimità è stata incaricata la prof.ssa Nenna D'Antonio di presiedere la riunione e di raccogliere i vari argomenti proposti e da porre all'ordine del giorno.

Concordemente si è deciso di trattare i seguenti punti:

1 - Rapporti interregionali ed esterni

2 - Rapporti con il Governo

3 - Rapporti con il Parlamento

4 - Rapporti con gli Enti locali

./.

5 - Rapporti con la CEE

6 - Piano a medio termine

7 Nomine

8 - Comitato tecnico Commissione interregionale

9 - Convegno sulla Finanza regionale

10 - Convegno sui problemi radio televisivi

11 - Legge quadro sugli aiuti per le zone terremotate

12 - Legge sulla finanza locale (901 - G.U.356/31/12/80)

13 - Finanza sanitaria

14 - Disegno di legge sul Mezzogiorno

15 - Canali finanziari per la riforma sanitaria

16 - Nomine Camere di Commercio

17 - Fondo edilizia residenziale

18 - Contrattazione pubblico impiego

1) RAPPORTI INTERREGIONALI ED ESTERNI

In merito al primo punto all'ordine del giorno il Presidente Guzzetti rileva l'opportunità di verificare insieme un rapporto con le singole realtà politiche in quanto in questi ultimi tempi si è rilevata una forte recrudescenza di antiregionalismo. Per questo occorre un approfondimento e maggiori iniziative.

La tempestività di informazione e conoscenza dei vari problemi che coinvolgono le Regioni non può essere lasciata alla iniziativa delle singole Regioni.

Senza pensare di istituzionalizzare una associazione tra le Regioni si potrebbe pensare ad una struttura di collegamento che sia a livello politico, con una piccola unità di carattere amministrativo per la documentazione tempestiva e conoscenza delle iniziative che coinvolgono tutte le Regioni.

In questo quadro potrebbero innestarsi tutti i problemi relativi ai rapporti con la CEE, il legislativo e le Regioni a Statuto speciale.

./.

Il Presidente Persico ritiene che una associazione o una rappresentanza unica sia da escludere. La somma delle Regioni che è la Repubblica Italiana non può contrapporsi alla stessa Repubblica. E' importante invece prevedere una organizzazione unificata (uffici o struttura) per la documentazione e la ricerca che curi i rapporti tecnici con gli Uffici legislativi, e CEE e che comunque dovrà fare capo alla conferenza consultiva dei Presidenti delle Regioni da istituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Presidente Leone, riprendendo il discorso dell'incontro di ieri presso l'Ufficio di Roma della Regione Toscana, ritiene necessario che le Regioni creino un collegamento di carattere permanente. Del resto anche la somma dei comuni e delle province formano lo Stato. Considerato che i Presidenti delle Regioni sono soltanto 21 non sarebbe difficile riunirsi periodicamente e consultarsi su tutti i problemi comuni anche per evitare l'ormai diffuso costume di colpire di volta in volta una sola Regione.

Queste argomentazioni non sono comunque rivolte nè al Governo nè al Parlamento in quanto è prevista l'approvazione di apposite leggi che istituzionalizzeranno i relativi rapporti, ma nei confronti dell'ANCI, UPI e Comunità Europea.

Per quanto riguarda la struttura si potrebbe individuare un funzionario dell'Ufficio romano al quale attribuire compiti di segreteria tecnica. Si potrebbe fissare anche un calendario delle riunioni. In caso di accordo si dovrebbe dar notizia della costituzione di una forma di coordinamento senza concedere deleghe a nessuno proprio per la facilità di riunire i 20 Presidenti.

Il Presidente Turci sostiene che occorre tener conto dell'esperienza decennale. In passato si è sempre opposto ad iniziative tendenti a sminuire il ruolo delle Regioni. Oggi è possibile esprimere un peso ed un contributo. In questa situazione di crisi delle istituzioni (Parlamento etc.) non si può istituzionalizzare una associazione tra le

./.

Regioni. A differenza dei Comuni, come Regioni, si è incapaci di esprimere un ruolo di sollecitazione e di monitoraggio. Occorre dare vita a due strutture tecniche, che potrebbero funzionare con la partecipazione di tutte le Regioni anche attraverso apposite convenzioni con studi privati o società o cooperative.

Non bisogna sottovalutare i rapporti con i canali di informazione di massa. Nella stampa di carattere nazionale le Regioni sono assenti. Occorre una agenzia di riferimento collegata con le strutture romane che dia notizia di informazioni di valore nazionale.

Quindi associazione no, ma si può pensare ad una sorta di ruolo a rotazione di speaker. Del resto a livello di settore gli Assessori hanno dei modi di lavoro che potrebbero servire per coordinare le iniziative di ogni settore. Sopra a queste due strutture operative potrebbero esserci due o tre Regioni che sentono le altre.

Il Vice Presidente Cortese si dichiara d'accordo con il filone che sta emergendo; il coordinamento è essenziale e quindi occorre fare qualcosa di concreto anche solo con quelle Regioni che condividono la iniziativa. Bene per due livelli, tecnico per la documentazione e politico per la parte decisionale. Non vede bene una associazione ma una conferenza dei Presidenti in modo da trovarsi già organizzati allorquando giungerà la legge di riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per conferenza intende incontri dei Presidenti delle Regioni con un Presidente a turno (semestrale) che convoca le riunioni con pari dignità con una segreteria permanente per una struttura tecnica ad hoc capaci di amministrare sei dipendenti a spese dei bilanci regionali senza legge.

Cadenza degli incontri, uno ogni due mesi, anche in concomitanza con la Commissione interregionale e Presidenza del Consiglio.

Il Presidente Marri, condivide la preoccupazione sulla disinformazione. Le Regioni non hanno peso perchè è in crisi il processo di riforma e la crisi delle Regioni non si ovvia con misure organizzative ma il peso si deve ricercare nell'iniziativa che tutti insieme devono portare avanti per rilanciare il ruolo delle Regioni. D'accordo con Persico

sostiene che lo Stato non si può associare e la riunificazione delle Regioni abolisce l'articolazione regionale dello Stato. Per recuperare il ruolo delle Regioni non esiste altra forma che l'incontro con i Presidenti. Occorre evitare che esista una rappresentanza permanente delle Regioni con tre o quattro Presidenti, ma si deve pensare ad un solo Presidente che viene nominato di volta in volta. Non tutte le Regioni hanno la struttura romana, quindi, occorre creare un supporto comune come punto di riferimento.

Il Presidente Enrietti sostiene che di fronte ad una certa crisi dell'Istituto regionale è necessario fantasia e inventiva per rilanciare il ruolo delle Regioni anche per fronteggiare qualsiasi manovra contro le Regioni da parte dei Comuni e delle Province. Anche il terremoto ha dimostrato la debolezza dell'Istituto regionale. Occorre dare solidarietà non soltanto alle popolazioni ma anche alle Regioni colpite.

I nostri comportamenti (es. alcune Regioni possono resistere sei-sette mesi senza governo) contribuiscono a diminuire la credibilità e se la terza legislatura dà gli stessi frutti della seconda si è di fronte ad una china pericolosa.

E' necessario che si esca oggi con la decisione che si è costituita la conferenza delle Regioni. La direzione della conferenza è un aspetto tecnico, e bisogna evitare che si dia ad essa un significato politico. Il sorteggio potrebbe eliminare questo inconveniente. Bisogna puntare con grande energia alla conferenza dei Presidenti.

In merito alla struttura l'idea della s.p.a. è affascinante per motivi di efficienza. Provvisoriamente possono essere messi a disposizione dei funzionari degli Uffici di Roma.

L'assessore Muledda sostiene che non si deve delegare nessuno ma occorre che si sia un minimo di promozione degli incontri. Come Regione a Statuto speciale ricorda che ci sono delle peculiarità da svolgere ed avanza come ipotesi una Presidenza binaria turnata. Sono da tenere in considerazione le due strutture tecniche (romana e comunitaria). La proposta Turci va bene ma va approfondita.

./.

Il sen.Benedicter è d'accordo per la costituzione della consulta dei Presidenti delle Regioni. Se ci sarà partecipazione vi sarà anche la volontà di far progredire questo Istituto regionale.

Il Presidente Massi sostiene che il rilievo politico da dare a questo tipo di problema è fondamentale. Occorre uscire con la costituzione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Non è possibile costituire l'associazione. La struttura da mettere al servizio,la più agile è una agenzia come importante punto di riferimento. Dare incarico ad una Regione di studiare il problema dell'Agenzia.Il fatto tecnico e politico è collegato perchè se fallisce il primo anche il secondo verrebbe meno. Occorre studiare una Presidenza a turno tenendo conto dell'ambito territoriale.

Il Presidente Verrastro sottolinea l'esigenza di un raccordo ed un dialogo istituzionalizzato con il Governo. Ritiene che la Conferenza dei Presidenti è un fatto concreto e positivo. Anche la struttura tecnica di supporto sul modello privatistico tipo agenzia va presa in considerazione,tenuto conto della snellezza e dell'efficienza. La funzione di mera convocazione della Conferenza è un fatto secondario,non deve essere assommata ad una sola persona . ma a due o tre Presidenti.

Per il Presidente Guzzetti il discorso emerso è interessante perchè tutti i presenti sono d'accordo per costituire una Conferenza per un rapporto con il Governo e tale da recuperare quel rapporto tra le Regioni ed il Governo che finora non è mai esistito. Questo mette in evidenza l'esigenza di avere una struttura tecnica ed operativa.

Per quanto riguarda i rapporti con la Comunità Europea non si può parlare di politica estera, ma questa rientra nella rilevanza di politica interna in quanto occorre la presenza delle Regioni soprattutto nell'elaborazione delle direttive comunitarie perchè spesso queste consentono grosse dotazioni finanziarie ad altri Stati e l'Italia non riesce ad usufruirne. Occorre, quindi, disporre di una struttura che non sia un organismo esistente negli Uffici romani ma di una struttura in-

./.

terregionale che sia necessaria, utile ed ubicata sia a Roma che a Bruxelles e che segua quotidianamente i vari problemi nel Parlamento, nei Ministeri e negli Enti e che curi i rapporti con la stampa magari usufruendo della collaborazione di fondazioni o istituti specializzati per la elaborazione di studi sui grossi temi.

La conferenza dei Presidenti delle Giunte Regionali a statuto ordinario e speciale delle Province autonome di Trento e Bolzano deve riunirsi ogni tre mesi o quanto è ritenuto necessario, con un Presidente di turno a rotazione per la convocazione delle riunioni, il quale deve avere un rapporto costante con la struttura tecnica.

Per il Presidente Leone si deve parlare di Presidenti di turno per un periodo predeterminato e inoltre la Conferenza dei Presidenti non deve intendersi sostitutiva di quella da costituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma solo un'anticipazione.

Per quanto riguarda la struttura, una consulenza esterna frustrerebbe la capacità dei funzionari regionali, quindi ritiene non opportuno togliere competenze agli Uffici romani.

Il Presidente Comelli, a nome della Regione Friuli Venezia Giulia, aderisce alla iniziativa. Occorre incaricare una o più Regioni che formuleranno apposite proposte per la costituzione della struttura, che potrà essere prevista con un testo legislativo da proporre al Parlamento. Occorre precisare l'organizzazione del lavoro ai fini istituzionali, dando prevalenza all'aspetto tecnico. I Presidenti delle Regioni a statuto ordinario devono tenere conto della peculiarità delle Regioni a statuto speciale. Per la struttura si potrebbe invece prevedere una agenzia come l'ALPEADRIA, costituita in occasione dell'accordo di collaborazione tra le Regioni (italiane, austriache e jugoslave) confinanti con il Friuli. Concorda con la proposta per la CEE.

Il Presidente Persico in conclusione sostiene che occorre individuare alla Presidenza una persona con poteri soltanto di convocazione e ordine del giorno.

./.

Per il Presidente Nenna D'Antonio va bene la Conferenza dei Presidenti perchè è un fatto politico importante. Questa non nasce in forma antitetica con lo Stato ed il Governo, ma per un'armonica collaborazione. No per la Presidenza, ma il Presidente coordinatore. D'accordo con le strutture proposte. Si potrebbe usufruire anche della collaborazione dell'Istituto di studi per le Regioni del CNR. Raccomanda unitarietà di intenti tra tutte le Regioni senza discriminare il Mezzogiorno, perchè sarebbe campanilistico e perchè il discorso del Mezzogiorno deve far carico a tutto il Paese. Andare avanti, quindi, perchè ci sia più peso e più armonia.

Tutti i Presidenti, infine, si sono dichiarati d'accordo nel ritenere la costituzione della Conferenza delle Regioni un importante fatto politico e nuovo, approvando il documento allegato.

Per il regolamento delle strutture tecniche nella prossima riunione fissata per il 30 e 31 gennaio si potrà dare incarico a quattro o cinque Presidenti per studiare una proposta da sottoporre all'esame della Conferenza.

Per rendere operativa la riunione di oggi è stato deciso di sorteggiare il Presidente di turno.

In un primo sorteggio è stato estratto il Presidente Massi che ha rinunciato, e successivamente al secondo il Presidente Turci che ha accettato.

Il giorno 16 gennaio alle ore 9 riprendono i lavori della Conferenza dei Presidenti per il prosieguo della discussione sugli argomenti allo ordine del giorno.

2 - RAPPORTI CON IL GOVERNO

Il Presidente Guzzetti poichè ritiene necessario valutare le osservazioni di carattere giuridico sollevate dal Presidente del Consiglio onorevole Forlani circa la costituzione della Conferenza dei Presidenti della Giunte presso la Presidenza del Consiglio, propone di consultare l'on.le Bassanini facendo intervenire anche il Ministro delle Regioni.

./.

Il Presidente Leone propone che questo incontro venga organizzato in occasione del Convegno dell'AICCE(28-29-30 gennaio) a Firenze e quello con le Camere di Commercio (30-31 gennaio) a Roma o il Convegno sulla Finanza locale (21-22 febbraio).

Si decide di dare incarico al Presidente Leone di contattare il prof.Bassarini durante il Congresso dell'AICCE il 28 pomeriggio e di informare il Ministro per le Regioni on.le Mazzotta.

3 - RAPPORTO CON IL PARLAMENTO

Per il Presidente Turci occore fare un comunicato stampa che dichiari che le Regioni appoggiano le modifiche di regolamento della Camera dei Deputati.

Il Presidente Leone osserva che comunque occorre valutare i rapporti Consiglio Regionale-Parlamento, perchè la Commissione bilateriale per le questioni regionali prevede anche un collegamento tra il Consiglio e le Commissioni di merito.

Per il Presidente Guzzetti occorre attenersi alle conclusioni della Commissione e precisamente alla relazione del sen.Modica che non esclude che la Commissione bilaterale consulti l'Ufficio di Presidenza del Consiglio circa l'attività legislativa.

Il Presidente Persico richiama l'attenzione sui problemi di carattere istituzionale per cui è richiesta la presenza dei Presidente delle Giunte e dei Consigli Regionali e su quello dei rinvii delle leggi regionali.

Il Presidente Massi chiede se è possibile trovare una soluzione con il Ministro delle Regioni.

Si decide di dare incarico al Presidente Turci di chiedere un incontro con i Presidenti dei due rami del Parlamento.

./.

4 - RAPPORTI CON GLI ENTI LOCALI(ANCI-UPI-UNCEM)

Per il Presidente Guzzetti le Regioni devono discutere tra loro per stabilire un rapporto non episodico ma continuativo che consenta di evitare degli scontri.

Per confrontarsi con gli Enti occorre incaricare tre Presidenti che seguano i rapporti con le Associazioni delle autonomie locali.

Il Presidente Turci propone un incontro con le Associazioni per discutere sul D.L. sulla finanza locale e presentare il Convegno di Firenze sulla F.L. e del Piemonte sugli enti intermedi previsti per i primi giorni del mese di marzo.

Il Presidente Persico chiede se è possibile approfondire preventivamente gli argomenti da sottoporre alle Associazioni.

Si decide di proporre alle tre Associazioni un incontro su:

- Leggi sul riordino delle autonomie
- Finanza locale
- Piano a medio termine e spesa pubblica allargata .

5 - RAPPORTI CEE

Per il Presidente Massi va appoggiata la proposta di avere un punto di riferimento a Roma magari attraverso il Ministro Scotti e una struttura a Bruxelles.

Il Presidente Comelli sostiene l'importanza delle due strutture utilizzando persone competenti e capaci. Suggerisce un incontro con l'Ambasciatore Italiano a Bruxelles Ruggeri.

Per il Presidente Cortese occorre cercare un recapito ufficiale presso la rappresentanza italiana a Bruxelles.

Il Presidente Guzzetti giudica interessante il pro-memoria trasmesso dal Ministro Mazzotta elaborato in occasione dell'incontro con gli esperti delle Regioni nel settore delle politiche comunitarie proprio sul punto in cui si sostiene che "occorre poter disporre di un organi-

./.

smo che sia in grado di fornire alle Regioni le opportune informazio ni e svolga opera di ricerca e consulenza, sentite le Amministrazioni del settore".

Si è deciso di rinviare la discussione del documento del Ministro Mazzotta nell'incontro dei Presidenti già fissato il giorno 30.1. p.v.

6 - PIANO A MEDIO TERMINE

Per il Presidente Guzzetti se il piano vede la luce è necessario in tempi rapidi, esaminare il documento, fare osservazioni e chiedere al Ministro la consultazione per verificare con il Governo il raccordo tra i piani di sviluppo regionali ed i piani di settori previsti nel piano triennale.

Si decide di riparlarne nella riunione del 30 gennaio per consentire a tutte le Regioni di ricevere la copia ufficiale del documento ed elaborare in quella sede eventuali osservazioni.

7 - NOMINE

Per le nomine proposte dalla Commissione interregionale si rinvia la discussione ed approvazione nella riunione del 30 gennaio.

8 - LEGGE QUADRO SUGLI AIUTI PER LE ZONE TERREMOTATE

Il Presidente Leone sottopone all'attenzione dei presenti un documento (allegato) che rappresenta un impegno minimo che le regioni potrebbero assumere.

Il Presidente Vetrastro fa presente che la disponibilità come fatto volontaristico non è sufficiente perchè alcuni servizi vengano interrot-

./.

ti per vari motivi. Chi prende l'impegno di elaborare un progetto ed un lavoro deve poi portarlo a termine. E' necessario un coordinamento autorevole ed a livello scintifico. Aggiornamento scientifico in materia di ricostruzione in cemento armato e muratura ordinaria che sono due distinte modalità di intervento per evitare di correre dei rischi

Per il Presidente Comelli il documento proposto è un programma di massima che difficilmente le Regioni possono attuare. E' valido solo per l'emergenza, la ricostruzione è compito dei Comuni e delle Regioni terremotate.

Per il Presidente Turci il documento è una traccia. La questione di fondo è la definizione della legge di ricostruzione. Bisogna vedere se nella legge è riconosciuto lo spazio di collaborazione tra Comune e Comune e Regioni e Comuni.

Il Presidente Guzzetti è d'accordo con la tesi del Presidente Turci. Gli onere finanziari sono un altro aspetto. Occorre inserire nei piani di sviluppo un progetto per la ricostruzione delle zone terremotate.La linea di intervento deve essere unica tra tutte le Regioni.

Per il Presidente Enrietti nell'emergenza ciascuno ha fatto quello che ha potuto. Sul piano politico occorre incidere perchè in sede governativa si trovino le risorse, le Regioni possono solo mettere a disposizione i tecnici.

Il Presidente Persico sostiene che occorre uscire da questa riunione con la decisione che per la ricostruzione non si debba sottrarre denaro alle Regioni, ma i fondi devono entrare con una partita di giro e che le Regioni devono concordare quello che possono fare.

I successivi interventi dei Presidenti Turci, Massi, Guzzetti, Leone e Cortese precisano che le risorse non devono essere reperite sull'art.8 della legge 281, ma devono essere aggiuntive anche se con la rivalutazione dell'interesse composto che consente un aumento della quota da ripartire tra le Regioni. Per continuare l'emergenza i costi possono gravare sui bilanci regionali, ma la ricostruzione deve essere a carico dello Stato. ./.

13 - FINANZIA SANITARIA

Il Vice Presidente Cortese relaziona in merito al disegno di legge di approvazione del Piano Sanitario Nazionale 1981-1983 e sul disegno di legge relativo alla formazione del bilancio annuale dello Stato per la parte riguardante l'erogazione dei mezzi finanziari alle Unità sanitarie locali e propone degli emendamenti (v.documento allegato).

Si dà incarico al Presidente Turci di trasmettere tale pro-memoria a tutti i Presidenti delle Regioni, al Governo ed al Parlmanento.

Alle ore 13,00 del giorno 16.1.81 si decide di terminare la riunione.

Conferenza dei Presidenti
delle Regioni e delle Province autonome

MANIFESTO DELLE REGIONI ITALIANE

Anche questa legislatura si e' chiusa con molte promesse e nessuna riforma per le Regioni.

Non si e' realizzata neppure la riforma elettorale in senso maggioritario che le Regioni hanno chiesto nel documento del 14 ottobre 1993.

L'unico risultato della XI Legislatura, per le Regioni, e' costituito dal progetto di riforma costituzionale varato dalla Commissione Bicamerale.

Si sta cosi' verificando un paradosso. Mentre si parla di regionalismo e di federalismo, nulla si fa per le Regioni, che sono sempre piu' investite da una crisi al tempo stesso finanziaria e politico-istituzionale.

Percio' con questo ***Manifesto*** le Regioni italiane lanciano un grido di allarme.

Senza le Regioni lo Stato unitario rischia di frantumarsi. La crisi delle istituzioni regionali apre uno spazio enorme alla contrapposizione distruttiva tra centralismo e localismi.

Per le Regioni e per l'assetto dello Stato italiano e' arrivato dunque il momento della verita'. Gia' nei primi mesi della nuova legislatura e' assolutamente necessario che siano realizzate alcune **prime, essenziali riforme per le Regioni**.

Con questo ***Manifesto*** percio' le Regioni italiane propongono, oggi, ai candidati e agli schieramenti che si confrontano nella campagna elettorale di pronunciarsi su alcuni essenziali impegni di programma.

Subito dopo le elezioni del 27/28 marzo le Regioni proporranno tali impegni al Presidente della Repubblica e al Presidente del Consiglio incaricato.

Consulo - Segreteria della Conferenza dei Presidenti - Via Parigi 11 - 00185 Roma
Tel. (06) 4881654 - Telefax (06) 4881658 - Telex 630198 Cinsud I

Le Regioni italiane chiedono di:

1) Tradurre immediatamente il **progetto varato dalla Commissione Bicamerale sulla riforma dello Stato in un disegno di legge costituzionale** da incardinare subito in una delle due Camere, in modo da consentire che su tale disegno di legge possa svolgersi, nei primi mesi della nuova legislatura politica, una prima lettura da parte di un ramo del Parlamento. Il documento della Commissione Bicamerale, di cui si condivide l'impostazione anche per quanto riguarda il mantenimento per Regioni a Statuto speciale e Province autonome di forme rinnovate e ampliate di autonomia, va integrato su un punto essenziale: la riforma del sistema bicamerale, e la trasformazione di una delle due Camere in una vera Camera delle Regioni, con funzioni specializzate.

2) Promuovere **una riforma per le Regioni nei primi cento giorni** della nuova legislatura sui seguenti tre temi:

a) **riforma elettorale** dei Consigli regionali in senso **maggioritario**, con una legge ordinaria che consenta ai cittadini di scegliere direttamente i consiglieri regionali in collegi uninominali a doppio turno, la maggioranza di Governo e il Presidente della Regione, attraverso un premio di maggioranza da collegare al collegio unico regionale, affidando alla autonomia statutaria delle Regioni, con una modifica-stralcio dell'art. 122 Cost., la possibilita' di regolare autonomamente, a regime, forma di governo e sistema elettorale;

b) **riforma della finanza regionale**. In attesa della riforma costituzionale occorre compiere una significativa rottura del meccanismo perverso della finanza derivata e con fondi a destinazione vincolata.
Occorre definire una normativa a costituzione invariata che preveda:
- la corresponsabilita' delle Regioni nella gestione delle entrate collegando il meccanismo di spese a tributi propri;
- la compartecipazione al gettito erariale dello Stato in forme semplici e automatiche;
- l'indipendenza della finanza regionale (e soprattutto delle sue entrate) dalle norme della legge finanziaria.
- il riequilibrio a favore delle Regioni deboli;

c) **riforma dei rapporti tra Stato e Regioni**, attraverso la riorganizzazione della Confermnza Stato-Regioni, che deve diventare una

sede decisionale autorevole sulle scelte politico-istituzionali strategiche del nuovo Stato regionalista.

Le Regioni italiane sottopongono questo ***Manifesto*** ai cittadini italiani, ai candidati e agli schieramenti che si confrontano nella campagna elettorale.

Le Regioni chiedono agli organi di stampa e di informazione di dare spazio ai contenuti di questa proposta, e in particolare chiedono alla RAI-TV, nell'esercizio delle sue funzioni di servizio pubblico, di dare notizia delle posizioni assunte in questo ***Manifesto*** e di sollecitare le tre Reti RAI a promuovere informazione e comunicazione pubblica sui temi della riforma regionalista. Le Regioni chiedono alla RAI TV di sollecitare la Rete 3, anche in vista dei progetti dichiarati ai fini della sua regionalizzazione, di dare spazio nei notiziari e nelle trasmissioni diffuse a scala regionale ai temi qui sollevati.

Le Regioni formulano la medesima richiesta al Gruppo Fininvest e alle Reti che a questo gruppo fanno capo.

Le Regioni presenteranno, subito dopo le elezioni politiche, un documento piu' articolato di proposte al Presidente della Repubblica, in occasione delle consultazioni per la formazione del Governo, e al Presidente del Consiglio incaricato.

A questo fine la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome convoca, per il 15 e 16 aprile prossimi, una seduta straordinaria della Conferenza stessa a Venezia.

Roma, 2 marzo 1994

CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

LE REGIONI ITALIANE VERSO IL DUEMILA

Proposte e impegni delle Regioni per la riforma federalista dello Stato

Documento programmatico per la VI legislatura regionale della

Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

Caprarola, 11 ottobre 1995

I. *Il significato di questo documento*

II. *I principi della riforma federalista*

III. *Il programma a Costituzione invariata*

IV. *Gli impegni delle Regioni*

V. *La riforma costituzionale: obiettivi di fondo*

VI. *Riforma federalista e forma di governo. Le procedure della riforma*

VII. *Il programma di azione*

I. IL SIGNIFICATO DI QUESTO DOCUMENTO

Con l'inizio della VI legislatura regionale le Regioni hanno assunto una nuova e piu' alta responsabilita'.

Nelle Regioni si sono costituiti governi di legislatura, legittimati direttamente dal voto popolare.

Per questo con il presente documento i Presidenti e le Giunte delle Regioni italiane, tenendo conto dell'esperienza autonomistica delle Regioni a Statuto Speciale e delle Province autonome, intendono dichiarare la propria volonta' e i propri impegni, e formulare un conseguente programma di azione affinche' nel corso della presente legislatura regionale possano realizzarsi le condizioni per la trasformazione dell'Italia in un paese federale pienamente integrate nella Unione Europea.

Questa iniziativa delle Regioni trova tuttora fondamento nell'art. 5 della Costituzione la' dove stabilisce che la Repubblica "adegua i principi e metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

L'Italia ha bisogno di federalismo e di forti autonomie locali e un sempre piu' ampio spazio per le autonomie sociali, non per chiudersi ma proprio per aprirsi; non per dividersi ma proprio per diventare piu' sostanzialmente unita; parliamo quindi di un federalismo unitario, solidale e cooperativo.

Ed e' appunto in tale prospettiva che occorre passare dall'astratta idea unitaria, valore imposto cui aderire a priori, all'unificazione, scelta consapevole e rispettosa di tutte le identita', di tutti i legittimi interessi e di tutte le diverse gravitazioni geo-politiche delle parti in causa.

Non un ideologico progetto politico, bensi' la storia, l'economia e la societa' stanno sconfiggendo il modello dello Stato centralizzato.

Ferma restando la necessita' dell'unione nazionale, le urgenze del tempo rendono necessaria un'Italia flessibile, articolata, ove ogni parte

del Paese, del Nord come del Sud, possa positivamente ed efficacemente esprimere tutte le proprie potenzialita' culturali, produttive, e le diverse vocazioni anche in tema di rapporti e di scambi internazionali.

Quello che qui presentiamo e' dunque un programma di riforma istituzionale per la presente legislatura: un programma quindi verso il Duemila.

II. IL PRINCIPIO DELLA RIFORMA FEDERALISTA

Il federalismo che vogliamo si fonda sui seguenti principi fondamentali:

1) Un federalismo che unifica l'Italia

Il federalismo serve all'intero Paese, al Nord come al Sud, alle Regioni forti e a quelle piu' deboli proprio in quanto promuove una riorganizzazione della forma di governo e della stessa forma di Stato fondata sui principi della autonomia e della responsabilita'.

2) Un federalismo per sviluppare le liberta', il pluralismo e le autonomie sociali

Assumiamo il federalismo nella sua ispirazione piu' autentica: come strumento di articolazione, diffusione e divisione del potere, come strumento di espansione delle liberta', di promozione delle autonomie sociali, di valorizzazione dei gruppi intermedi, di sviluppo del pluralismo sociale e istituzionale.

3) Un federalismo per governare meglio e semplificare il rapporto tra cittadini e istituzioni

Parliamo di un federalismo anche come soluzione utile per semplificare e sburocratizzare i meccanismi di governo.

L'Italia e' afflitta da una ipertrofia istituzionale e burocratica. Basti pensare che da un lato abbiamo gli 8.100 Comuni, le 108 Province, le 20 Regioni e dall'altro un Governo ed un Parlamento - suddiviso in due Camere, con competenze paritarie e sovrapposte - i quali accentrano a se' tutte le decisioni fondamentali.

Cosi' come da un lato abbiamo gli apparati amministrativi dei Comuni, delle Province e delle Regioni e dall'altro una struttura burocratica organizzata in Ministeri accentrati cui e' subordinata una

estesissima rete delle amministrazioni periferiche dello Stato, in piena contraddizione con lo spirito dell'art. 5 della Costituzione a norma del quale la Repubblica "attua nei servizi che dipendono dallo Stato il piu' ampio decentramento amministrativo".

Questo assetto determina moltiplicazione e al tempo stesso accentramento dei poteri decisionali, con un effetto di sovraccarico verso il centro politico e amministrativo che si traduce nei fatti in paralisi decisionale.

La riforma deve servire a realizzare una drastica potatura dei barocchismi istituzionali e burocratici sedimentati nel corso del secolare processo che va dall'unita' nazionale fino agli ultimi svolgimenti della prima Repubblica.

Occorre dunque ridefinire i livelli di responabilita' e di decisione, restringere la dimensione dell'intervento pubblico, ridurre la mole dei vincoli burocratici, aprire nuovi spazi di liberta' ai cittadini, alle forze sociali ed economiche, alle comunita' locali.

In sostanza la riforma federalista deve andare di pari passo con una riforma burocratica e amministrativa cui puo' darsi immediatamente corso.

III. IL PROGRAMMA A COSTITUZIONE INVARIATA

Mentre occorre definire al piu' presto il progetto e il percorso della complessiva riforma istituzionale, **bisogna muovere primi passi concreti** in direzione del federalismo.

Non e' possibile che mentre si discetta di federalismo continuino a rafforzarsi pratiche centralistiche.

Occorre adottare una serie di misure immediate, coerenti con il progetto della riforma, che possono essere attuate a Costituzione invariata. Molto puo' essere fatto anche sulla base dell'ordinamento vigente. Le difficolta' e la complessita' della riforma costituzionale non possono piu' costituire un alibi del centralismo, come fin qui nei fatti e' accaduto. E' infatti paradossale che mentre si discute di riforma della Costituzione nel frattempo continuino ad essere violati i principi autonomisti gia' affermati dalla Costituzione vigente.

Proponiamo qui nove punti sui quali e' necessario introdurre fin d'ora concrete innovazioni, senza attendere l'elezione del nuovo Parlamento e lo scioglimento dei nodi complessivi della riforma.

a) Autonomia finanziaria

Anche senza riforme costituzionali, attraverso una corretta applicazione dell'art. 119 della Costituzione e' possibile realizzare l'autonomia finanziaria delle Regioni in modo che le risorse del territorio possano essere utilizzate anzitutto nel territorio stesso.

Le Regioni hanno il diritto e il dovere di poter disporre di un insieme indiviso e incondizionato di entrate grazie a cui pianificare autonomamente l'insieme della loro spesa.

L'autonomia finanziaria non puo', pertanto, essere concepita come un segmento di prelievo aggiuntivo dell'attuale pressione fiscale, ovvero non puo' tradursi in nuove tasse per i cittadini, ma deve piuttosto imporre un mutamento al centro del sistema fiscale.

Non e' possibile che le leggi finanziarie si riducano a trasferire alle Regioni quote di alcuni tributi erariali particolarmente impopolari, tagliando al tempo stesso i trasferimenti finanziari dallo Stato alle Regioni, come accade anche con la proposta dell'attuale Governo.

Le Regioni rivendicano un rapporto paritetico Stato-Regioni ed un loro coinvolgimento nella definizione di un disegno organico di riforma della finanza regionale, da realizzare gradualmente nell'ambito della riforma fiscale, valutando insieme i contenuti, le implicazioni gestionali, gli oneri, l'effettiva capacita' di produrre entrate, gli spazi concessi all'autonomia regionale, la portata in termini di tutela delle aree piu' deboli del Paese, sia nell'immediato che in una prospettiva dinamica.

Alcune prime misure si possono muovere nella prospettiva di una autentica autonomia finanziaria: ad esempio la sostituzione di una serie di tasse e tributi, a partire dai contributi sanitari e dalla tassa della salute, con le forme possibili di una compartecipazione regionale a grandi tributi statali (come l'Irpef o l'Iva) e con l'abolizione del vincolo di destinazione sulle risorse finanziarie trasferite alle Regioni.

Su questo tema le Regioni si muoveranno con assoluta determinazione.

b) Attuazione piena dell'art. 117 della Costituzione

Prima ancora di realizzarne la modifica occorre intanto attuare pienamente l'art. 117 della Costituzione, disponendo il trasferimento alle Regioni di una serie di funzioni ancora riservate allo Stato, su materie quali la sanita', il turismo, l'agricoltura, gli interventi di politica industriale, la gestione del mercato del lavoro, la formazione professionale, la politica scolastica, i beni culturali, i trasporti, l'edilizia residenziale.

E' anche possibile attribuire alle Regioni ordinarie la potesta' legislativa in tutte le materie gia' attribuite alle Regioni a statuto speciale attraverso il disposto dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione.

E' necessario in attuazione dell'art. 95 della Costituzione determinare numero, attribuzione e organizzazione dei Ministeri in modo che non vi siano dicasteri ministeriali nelle materie trasferite alle Regioni.

In questo senso le leggi delegate previste dalla proposta di legge finanziaria dovranno rappresentare un superamento del D.P.R. 616 e andranno elaborate con la partecipazione e l'intesa delle Regioni.

c) Revisione dei meccanismi di controllo sulle leggi regionali

Le leggi regionali possono essere rinviate dal Governo solo se si devono eccepire effettive, motivate e argomentate questioni di legittimita' e non mascherando dietro apparenti eccezioni di legittimita' inaccettabili valutazioni di merito, come ancora accade in numerose casi.

d) Legislazione statale

In applicazione dell'art. 117 della Costituzione occorre che le leggi statali, sulle materie di competenza regionale non travalichino la mera definizione dei principi e si astengano da normative di dettaglio.

e) Rappresentativita' europea delle Regioni

Occorre che il Governo riconosca, come gia' attua l'Unione Europea, la piena soggettivita' delle Regioni nei loro rapporti con gli organi europei, anche attraverso l'istituzione di propri uffici a Bruxelles.

f) Processi di riforma degli apparati burocratici regionali

La riforma degli apparati regionali costituisce una esigenza prioritaria delle Regioni. A questo fine e' necessario che coi provvedimenti collegati alla legge finanziaria siano favoriti gli autonomi processi di riorganizzazione burocratica delle Regioni, prevedendo forme di liberalizzazione delle procedure di mobilita', anche in collegamento con i meccanismi di trasferimento di funzioni agli Enti Locali, di incentivi al pensionamento, e di acquisizione delle nuove professionalita'

necessarie a riqualificare l'attivita' amministrativa regionale e piu' in generale la gestione ottimale delle risorse umane.

Si propone inoltre che lo Stato proceda ad una piu' radicale revisione della legislazione sul pubblico impiego assicurando spazi di autonomia nei rapporti contrattuali, nei profili professionali e nei modelli organizzativi, alle singole Regioni.

g) Riorganizzazione e qualificazione della Conferenza Stato-Regioni

La Conferenza Stato-Regioni, prevista nell'ambito della riforma della Presidenza del Consiglio, deve diventare una sede autorevole di assunzione delle decisioni piu' rilevanti nel rapporto tra Centro e Regioni.

Essa va radicalmente trasformata, liberandola dall'inflazione di micro-decisioni, che devono essere rinviate a comitati istruttori. A tal fine i decreti legislativi previsti dal d.d.l. finanziaria devono essere elaborati con la partecipazione e l'intesa delle Regioni.

La Conferenza Stato-Regioni va in sostanza concepita come una sperimentazione e anticipazione della formazione del processo decisionale che dovra' essere instaurato a seguito della istituzione, con la riforma costituzionale, della Camera delle Regioni.

h) Trasferimento dell'Amministrazione statale periferica

Anche in relazione alla potesta' legislativa regionale ex art. 117, ultimo comma, puo' essere trasferita alle Regioni e alle Province l'amministrazione periferica, statale nelle materie di potesta' amministrativa regionale ed anche statale. Per quanto riguarda i dirigenti delle altre amministrazioni periferiche dello Stato in attesa dell'attuazione delle riforme istituzionali, la nomina dovra' essere soggetta ad un parere preventivo dei Presidenti delle Regioni.

Di conseguenza il reclutamento, la nomina e la mobilita' del personale e della dirigenza pubblica viene gestita dalle Regioni e dalle Province autonome.

i) Regioni e sistemi di informazione e di comunicazione

Le Regioni sono oggi sotto-rappresentate dal sistema delle comunicazioni, di stampa e radiotelevisive.

Tale situazione appare paradossale, se e' vero che le istituzioni regionali devono costituire il soggetto fondamentale della riforma dello Stato.

Occorre che il sistema dei mass-media, e in particolare il sistema radio-televisivo, sia ridisegnato in senso regionalista e federalista.

In questo senso, occorre che vengano adottate misure di riforma strutturali, quali quelle relative alla regionalizzazione di una Rete nazionale pubblica.

IV. GLI IMPEGNI DELLE REGIONI

Le Regioni devono conquistarsi una credibilita' anzitutto avviando una nuova pratica di governo e di amministrazione.

A questo fine vanno individuati tre obiettivi prioritari.

1) Attuazione della Legge 142/90

I Presidenti delle Regioni e le Giunte regionali si impegnano a promuovere atti legislativi significativi diretti a valorizzare la nuova dimensione di relazioni che occorre costruire secondo la logica federalista tra Regioni e Autonomie Locali.

In particolare le Regioni promuoveranno l'attuazione dell'art. 3 della Legge 142 del 1990 per quanto riguarda le funzioni delle Province e dei Comuni e gli interventi di incentivo alle unioni e fusioni comunali, nonche' la revisione del capo VI della Legge 142/90, in termini tali da renderne praticabili i contenuti.

2) Riforma della organizzazione e degli apparati regionali

La credibilita' delle istituzioni regionali passa attraverso il riconoscimento della autorevolezza e della capacita', in primo luogo, delle classi politiche regionali e, in secondo luogo, degli apparati burocratici regionali.

Le Regioni hanno oggi un bisogno vitale di mettere mano a una forte riqualificazione dei loro apparati, facendo leva sulle migliori risorse professionali di cui sono dotate, tagliando molti rami secchi e dotandosi di nuove qualificate professionalita'.

Occorre una radicale riforma degli assetti burocratici regionali, diretta in primo luogo a produrre una drastica semplificazione delle procedure burocratiche, e al tempo stesso Governo e Parlamento devono

fornire gli strumenti necessari a realizzare, in tempi brevi, tale riorganizzazione.

3) Collaborazione tra Regioni

E' necessario rafforzare i momenti di collaborazione fra Regioni in tutte le attivita' di comune interesse.

In particolare occorre valorizzare il ruolo e l'organizzazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, nell'ambito della quale si possono definire posizioni comuni sulle principali questioni di interesse regionale ed elaborare documenti, proposte, pareri e comuni basi di intesa da sottoporre all'attenzione del Parlamento e del Governo.

V. LA RIFORMA COSTITUZIONALE: OBIETTIVI DI FONDO

1) Definizione delle competenze tra Stato e Regioni

In base al principio di sussidiarieta', va superato l'attuale criterio di ripartizione della potesta' legislativa prevista dall'art. 117 della Costituzione definendo le materie su cui si esercita la potesta' legislativa dello Stato e attribuendo alle Regioni una competenza generalizzata su tutte le altre materie.

2) Camera delle Regioni

Va superato l'attuale sistema bicamerale perfetto, costituendo una Camera delle Regioni in cui siano direttamente rappresentati gli Enti-Regione.

3) Finanza regionale

Occorre uscire decisamente dal meccanismo della finanza regionale derivata e del trasferimento di fondi dallo Stato alle Regioni, che e' stato all'origine del sostanziale svuotamento dell'esperienza regionale. A questo fine e' necessario garantire autonomia impositiva agli Enti locali, attribuire direttamente alle Regioni le entrate derivanti da determinati tributi nazionali e da aliquote di tributi nazionali in rapporto al gettito fiscale prodotto nelle singole Regioni e specifici tributi regionali, prevedere meccanismi di riequilibrio solidaristico attraverso un Fondo nazionale volto esclusivamente a perseguire l'obiettivo della perequazione dei livelli di sviluppo e della qualita' della vita. La stessa autonomia finanziaria garantita alle Regioni deve essere garantita in Costituzione agli Enti Locali territoriali. Dovra' prevedersi per le Regioni autonomia di gestione economica delle proprie risorse naturali.

4) Regionalizzazione della Amministrazione periferica dello Stato

Essenziale e' l'intreccio tra potesta' legislativa e riforma amministrativa. La funzione amministrativa va esercitata riformando profondamente l'apparato pubblico e trasferendo le residue strutture periferiche dello Stato alle Regioni, le quali ne determineranno il livello istituzionale di collocazione sul territorio. Vengono fatte salve le strutture necessariamente centralizzate come quelle preposte a funzioni di difesa e di ordine pubblico, di Agenzie specializzate, in particolare, negli interventi sulle aree meno sviluppate del Paese.

Va affermato in sostanza il principio per cui l'amministrazione periferica e', salvo poche e limitate eccezioni, esclusivamente amministrazione regionale e locale, anche nelle materie di potesta' legislativa statale. Cosicche' anche la rappresentanza sul territorio dello Stato spetta agli organi regionali e locali e non ad organi statali decentrati.

5) Regioni ed Autonomie locali

Il rapporto tra Regioni ed Autonomie locali va risolto secondo il principio di sussidiarieta'. Occorre superare l'attuale rapporto Stato-Regioni-Enti locali che ha originato il costante riaffermarsi della logica centralistica, regolando su basi autonomistiche la relazione reciproca tra Stato-Regioni e Regioni-Autonomie. Alle leggi regionali e' riservata la funzione ordinatrice del sistema delle autonome locali.

Le Regioni devono essere enti di legislazione e di governo e non di mera gestione. In questa prospettiva occorre garantire le Autonomie non solo sul piano costituzionale ma nella stessa scala regionale.

6) Composizione della Corte Costituzionale

Nel quadro della riforma della composizione della Corte Costituzionale, occorre attribuire alle Regioni la nomina di almeno un terzo dei componenti della Corte.

7) Il sistema dei controlli

Occorre la revisione costituzionale degli articoli 100, comma 2, e 124-125-127-130, nel senso della riduzione e semplificazione. Contro le leggi regionali il Governo puo' solo ricorrere alla Corte Costituzionale.

8) Regioni e Unione Europea

Occorre definire con un articolo specifico della Costituzione il ruolo delle Regioni nell'Unione Europea e nella cooperazione internazionale, nell'ambito della politica estera dello Stato. Va riconosciuta la potesta' delle Regioni di concorrere alla formazione degli organi della Unione Europea, fissando principi e procedure che consentano la partecipazione delle Regioni in riferimento alle materie di loro competenza.

9) Il problema meridionale

La riforma federalista si fara' in Italia quando essa diventera' una rivendicazione delle istituzioni e delle stesse popolazioni meridionali. E' evidente che fin qui il centralismo e l'assistenzialismo hanno aggravato, piuttosto che risolvere, l'antica questione meridionale. Bisogna mettere fine ad ogni pratica assistenziale, sul genere delle vecchie casse del Mezzogiorno e puntare ad una forte responsabilizzazione delle classi dirigenti del Meridione. La mancata soluzione di cronici problemi del sub-sviluppo meridionale non solo emargina il Sud rispetto all'Italia e all'Europa, ma penalizza l'intero sistema.

L'Italia e le stesse Regioni piu' ricche del Settentrione hanno bisogno del Sud. La forza del Paese consiste nel valorizzare e portare a nuove e piu' efficaci sinergie le sue storiche differenze.

Occorre oggi ritrovare un nuovo equilibrio tra solidarieta' ed efficienza. Una societa' democratica infatti non puo' rinunciare alla solidarieta'. Ma una solidarieta' che si allontana a lungo dall'efficienza finisce per minare le basi stesse della democrazia. Percio' occorre promuovere un processo che stimoli la responsabilizzazione della classe

politica e della societa' meridionale. Impegnarsi per la realizzazione di una riforma istituzionale corrisponde ad un concreto interesse del Mezzogiorno. Il federalismo possibile non puo' prescindere dai valori fondamentali della solidarieta'. La soluzione del problema e' dunque nella individuazione di meccanismi perequativi adeguati e rispondenti alle esigenze del Sud e percio' coerenti con la concreta realizzazione delle "pari opportunita' " regionali.

Va redatta conseguentemente la revisione costituzionale, con particolare riguardo all'art. 119 - 3°comma.

10) Il valore della "specialita' "

Nel corso del processo di riforma e nel quadro del nuovo assetto costituzionale si dovranno altresi' salvaguardare e valorizzare le forme di autonomia speciale per meglio corrispondere alle esigenze peculiari legate alle caratteristiche etniche, culturali, linguistiche, storiche, geografiche, frontaliere, insulari.

Il riconoscimento di tale autonomia speciale non esclude che alla Regione ordinaria sia attribuita la potesta' legislativa nelle stesse materie oggi attribuite alle Regioni a Statuto speciale.

11) La dimensione territoriale delle Regioni

Va respinta l'obiezione secondo cui la riforma in senso federalista non puo' essere imperniata sulle attuali Regioni, alcune delle quali sarebbero troppo piccole, in termini territoriali, demografici e di dimensione socio-economica per costituire soggetti credibili di un riassetto federale dello Stato.

La dimensione federale, come dimostra l'assetto degli Stati federali moderni, dagli Stati Uniti alla Repubblica Federale Tedesca, non si basa infatti su astratti indici quantitativi, ma su elementi di identita' e di qualita'. Cosicche' uno stato federale moderno puo' articolarsi anche su unita' federale di minori dimensioni.

Ogni decisione di eventuali accorpamenti tra Regioni o correzioni territoriali di confini e' affidata alla diretta iniziativa delle istituzioni regionali e locali e delle popolazioni interessate.

Dovra' comunque essere prevista la incentivazione per la formazione di Consorzi interregionali.

VI. RIFORMA FEDERALISTA E FORMA DI GOVERNO. LE PROCEDURE DELLA RIFORMA

La prospettiva di riforma qui indicata si muove nella logica di una complessiva riforma costituzionale e si intreccia con il problema della forma di governo nazionale oltre che della forma di Stato.

Riteniamo che le Regioni non debbano in quanto istituzioni pronunciarsi a favore dell'una o dell'altra ipotesi variamente formulate nel dibattito politico. Ma riteniamo anche di non poter eludere la questione di fondo della necessaria revisione della forma di governo, che si impone tanto piu' in quanto ci si muova nella prospettiva federalista.

Le Regioni dovranno partecipare da protagoniste alla elaborazione e promozione dei progetti di riforma istituzionale, qualunque sara' la procedura adottata.

Sia con questo Parlamento, per quanto esso potra' ancora fare, sia con il prossimo rivendicheremo e praticheremo il diritto/dovere di essere attori e protagonisti, e non soggetti passivi, della riforma.

VII. IL PROGRAMMA DI AZIONE

Sulla base del presente documento la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome si propone di svolgere un insieme di iniziative.

Al Presidente del Consiglio chiedera' di convocare sui temi qui proposti una seduta straordinaria della Conferenza Stato-Regioni.

Promuovera', d'intesa con i Presidenti dei Consigli regionali, occasioni di confronto con i Presidenti del Senato e della Camera, con le Commissioni parlamentari, con le diverse forze politiche, con le Associazioni rappresentative del sistema delle Autonomie locali e con i Sindaci delle citta' capoluogo di Regione.

Chiedera' che alle iniziative delle Regioni sia offerto uno spazio adeguato dai mezzi di informazione.

Promuovera' sedute straordinarie della Conferenza stessa per le diverse citta' capoluogo di Regione e specificamente dedicate all'esame dell'evoluzione del confronto e delle iniziative sul tema delle riforme istituzionali.

Da qui al Duemila le sedute della Conferenza dovranno rendere visibile l'obiettivo di fondo perseguito dalle Regioni: unire l'Italia valorizzando l'autonomia, la responsabilita' e la solidarieta' delle sue componenti territoriali.

CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI

UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA

Comuni, Province e Regioni
STATI GENERALI PER IL FEDERALISMO

Roma, 25 marzo 1998

Patto per il federalismo tra Comuni, Province, Regioni

1. Le ragioni del patto per il federalismo

I rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni italiane hanno deciso di sottoscrivere un patto per il federalismo per tre motivi essenziali:

a) Per porre fine alla strumentalizzazione delle divisioni interne al mondo delle autonomie da parte delle forze interessate a perpetuare il centralismo.

b) Per svolgere una iniziativa forte in direzione di una autentica riforma della Repubblica in senso federale ed autonomistico.

c) Per delineare i contenuti fondamentali di un disegno di riforma delle stesse istituzioni territoriali, nella consapevolezza che il federalismo esige una loro incisiva riorganizzazione, oltre che un ripensamento della organizzazione centrale dello Stato.

Questo rinnovato patto tra le autonomie deve operare anche sul fronte dello sviluppo e dell'occupazione. Sin d'ora diciamo no ad ogni ipotesi tendente ad affrontare il problema del Sud con la logica degli interventi centralistici. Dichiariamo la nostra disponibilità a favorire ogni intervento che promuova lo sviluppo dal basso e crei condizioni di effettiva competitività delle aree depresse.

2. La riforma costituzionale

Se si vuole che la formula "ordinamento federale della Repubblica" proposta dalla Commissione bicamerale come titolo alla parte II della Costituzione assuma un significato concreto occorre che la riforma costituzionale preveda le seguenti innovazioni di fondo:

a) una riduzione delle competenze esclusive dello Stato centrale;

b) l'istituzione di una seconda Camera (il Senato federale), istituita con modalità tali da garantire la rappresentanza dei territori e a cui affidare le funzioni essenziali di garanzia delle autonomie e della corretta attuazione del processo di riforma in senso federale;

c) l'avvio di un processo costituente delle istituzioni territoriali di governo.

E' evidente infatti che il federalismo non può consistere in una pura e semplice trasformazione del sistema politico e amministrativo centrale. Esso esige una profonda trasformazione delle stesse istituzioni territoriali che deve essere avviata con coraggio per garantire un maggior grado di flessibilità organizzativa e istituzionale, di efficienza e di efficacia democratica, la cui attuazione deve essere affidata essenzialmente alle scelte delle comunità regionali e locali.

Ciò in concreto significa avviare una profonda trasformazione e un vero e proprio processo costituente di tutti gli attori istituzionali del governo territoriale che miri a realizzare tre importanti risultati:

1. **la riforma delle regioni**: le vecchie regioni-apparato, intese come enti sub-statuali inclini a riprodurre a loro volta centralismi, vanno trasformate in federazioni di città e autonomie, dovranno dismettere quindi molte funzioni di gestione, da incardinare su comuni e province, e assumere invece funzioni reali di governo politico unitario delle dimensioni regionali. A questo fine è essenziale che i nuovi Statuti regionali siano approvati attraverso procedure che assegnino ai rappresentanti delle autonomie locali un effettivo potere di co-decisione (consigli regionali delle autonomie). E' necessario che, in ogni regione, gli stessi Statuti diventino gli atti costitutivi del nuovo sistema di governo locale. E' altrettanto essenziale riformare la forma di governo regionale, prevedendo che nelle elezioni regionali del 2000 il presidente della regione sia eletto direttamente e che i consigli regionali siano eletti con un metodo maggioritario.

2. **la riforma degli ordinamenti comunali**. E' evidente che attribuire agli attuali 8.100 comuni italiani un complesso uniforme di funzioni non è in concreto praticabile. Occorre differenziare gli ordinamenti comunali incentivando, da un lato, per i comuni di minori dimensioni, processi volontari di gestione associata delle funzioni, di unione e, ove possibile, di fusione e prevedendo, dall'altro lato, statuti speciali per le città metropolitane. Anche in questo caso occorrerà applicare il principio dell'autonomia e della flessibilità, prevedendo che la definizione degli assetti e degli statuti delle città metropolitane sia promossa dal basso, sulla base della iniziativa delle comunità locali interessate, e non sulla base di regole rigide e parametri quantitativi stabiliti dal centro. In questa prospettiva le comunità montane devono essere ricondotte alla funzione di associazioni e unioni intercomunali, e non essere concepite come un livello istituzionale aggiuntivo.

3. **La riforma degli ordinamenti provinciali**. Acquisito che le province resteranno un livello di governo costituzionalmente riconosciuto, occorre che l'istituto provinciale non sia più concepito come proiezione sul territorio della amministrazione centrale dello Stato, ma sia inteso come istituzione di governo di area vasta, intermedia tra comuni e regioni, la cui configurazione concreta, in termini di funzioni e di assetti organizzativi, deve essere rimessa per larga parte alla autodeterminazione delle comunità locali, attraverso gli Statuti e le leggi regionali, sulla base di un nucleo fondamentale di competenze fissate dalla legge federale, al fine di consentirne una adeguata flessibilità ordinamentale e territoriale.

3. La riforma amministrativa

Mentre si discute sul nuovo assetto costituzionale della Repubblica è necessario che, fin da ora, si determinino novità significative sul piano della riforma amministrativa. In questo senso l'attuazione delle leggi-Bassanini costituisce una occasione di straordinario rilievo.

Comuni, Province, Regioni hanno già espresso, nella Conferenza unificata del 5 marzo 1998, il loro parere motivato sullo schema di decreto attuativo della legge n. 59 del 1997. In quel parere si è detto che l'applicazione efficace del "federalismo amministrativo" è subordinata a due condizioni di fondo: da un lato, alla capacità dello Stato di dismettere davvero funzioni che non gli sono proprie, sopprimere, trasferire e riorganizzare i suoi apparati

periferici; dall'altro lato, alla capacità dei governi territoriali di autoriformarsi e di mettersi nelle condizioni di gestire con maggiore efficienza le funzioni statali loro conferite. Si tratta, dunque, di una doppia sfida, per lo Stato centrale e per le istituzioni territoriali.

La Conferenza delle regioni, l'Anci e l'Upi, nel parere presentato in sede di Conferenza unificata del 5 marzo 1998, hanno proposto un significativo pacchetto di emendamenti diretti a ricondurre il decreto legislativo alla sua ispirazione di fondo: alleggerire lo Stato centrale dalle sue funzioni improprie e dai suoi inutili e costosi apparati burocratici e periferici, valorizzare le funzioni delle istituzioni territoriali. Il tutto per rendere più efficiente l'amministrazione pubblica, fare dello Stato una istituzione amica dei cittadini, modernizzare la Repubblica e renderla competitiva nella sfida europea.

Con il parere presentato nella Conferenza unificata i Comuni, le Province, le Regioni si misurano in concreto con la domanda di innovazione, semplificazione e di federalismo che viene dalla società; chiedono allo Stato e ai suoi apparati di fare altrettanto con coraggio e senza ambiguità.

Perciò, con il presente patto, la Conferenza delle Regioni, l'ANCI e l'UPI si impegnano a collaborare attivamente affinché, in ogni regione del Nord, del Centro e del Sud, a Statuto ordinario e a Statuto speciale, la elaborazione degli schemi di riparto delle funzioni che giunte e consigli regionali dovranno approvare nei prossimi mesi, avvenga sulla base di una rapida e forte concertazione.

Nessun federalismo politico, costituzionale e amministrativo può farsi tuttavia senza un autentico federalismo fiscale. Affermiamo quindi con grande chiarezza e convinzione che il processo di decentramento amministrativo potrà svolgersi efficacemente solo alla condizione che ogni livello di governo territoriale sia dotato di adeguati strumenti d'autonomia finanziaria e impositiva. Per le regioni, in particolare, ciò richiede che già con la prossima legge finanziaria sia loro assicurata, come in altra forma si è deciso e si deve attuare per i comuni, una significativa compartecipazione all'Irpef, specificamente destinata alla copertura complessiva degli oneri riferiti all'insieme delle funzioni conferite dallo Stato.

PROPOSTE DELLE REGIONI AL GOVERNO E AL PARLAMENTO
Roma, 15 giugno 2000

1. Premessa

Con le elezioni del 16 aprile 2000 è cominciata una fase nuova nell'assetto politico e istituzionale del Paese.

Le 15 Regioni a statuto ordinario hanno ora governi stabili di legislatura e i Presidenti di Regione un mandato a governare da qui al 2005. Con l'elezione diretta dei Presidenti si è stabilito un nuovo rapporto tra Regioni e cittadini per il quale si ritiene necessario mettere a punto concordemente strumenti che consentano la piena applicazione del dettato costituzionale e rendano effettivo l'esercizio dei poteri conferiti ai Presidenti stessi.

In questo contesto anche le Regioni a statuto speciale riaffermano il loro ruolo e ritengono necessaria una partecipazione al processo di riforma dello Stato che salvaguardi e valorizzi la specialità dei propri territori.

I Presidenti di Regione sentono tutti fortemente, a prescindere dagli schieramenti politici a cui appartengono, questa nuova e alta responsabilità. Essi avvertono che tale responsabilità si muove su due piani: anzitutto i nuovi governi regionali devono promuovere gli interessi delle proprie comunità, valorizzando le specifiche vocazioni territoriali allo sviluppo e potenziando tutti gli strumenti dell'autogoverno; ma al tempo stesso le nuove regioni devono essere protagoniste di una complessiva rifondazione dello Stato-nazione italiano nella prospettiva della costruzione di una Unione europea autenticamente federale.

I Presidenti di Regioni si sentono quindi tutti impegnati su un duplice fronte: fare procedere la riforma federalista, per dare servizi e amministrazioni più efficaci ai cittadini, con una forte valorizzazione dell'autogoverno territoriale, e rafforzare al tempo stesso l'unità e l'identità nazionale della nuova Repubblica federale italiana.

A questo fine i Presidenti delle Regioni italiane stipulano tra loro un patto di lealtà costituzionale e si impegnano, al di là delle differenze politiche che li distinguono nella concreta azione di governo, a promuovere i seguenti obiettivi comuni.

SEGRETERIA DELLA CONFERENZA DEI PRESIDENTI - CINSEDO - VIA PARIGI 11 - 00185 ROMA
TEL 06/4881654/R.A. - FAX 06/4881658 - internet http://www.cinsedo.it - e-mail: info@cinsedo.it

2. Tre proposte a governo e parlamento

La prima e fondamentale proposta al governo e al parlamento, quindi alle forze politiche della maggioranza e della opposizione, consiste nel riavviare da subito l'esame del disegno di legge di riforma costituzionale in senso federalista.

A questo fine i Presidenti di Regione chiederanno espressamente ai Presidenti di Camera e Senato di convocare urgentemente una seduta comune delle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato per svolgere una audizione delle Regioni.

In quella sede i Presidenti di Regione formuleranno al Parlamento una proposta specifica, articolata anche in termini di elaborato normativo, il cui senso viene riassunto nei seguenti termini.

I Presidenti delle Regioni prendono atto che nei primi giorni di luglio inizierà il dibattito in Parlamento sulla riforma federale dello Stato, titolo V della Costituzione. Se tale riforma non sarà realizzata ritengono occorra procedere tempestivamente ad una riforma costituzionale stralcio, incentrata in particolare su due punti. Il primo relativo alla possibilità di introdurre, fatte salve le materie ad esclusiva competenza dello Stato, forme speciali di autonomia in ordine a materie quali per esempio scuola, sicurezza, politiche del lavoro, attraverso procedure di tipo pattizio con il Parlamento e il Governo comunque in un quadro di armonizzazione e solidarietà. Il secondo relativo a una nuova formulazione dell'art. 119 Cost., che evidenzi i principi fondanti del federalismo fiscale, chiarendo il rapporto tra autonomia finanziaria e impositiva delle singole comunità regionali e vincoli imposti dalla coesione nazionale e dal principio di solidarietà tra le diverse Regioni dello Stato-nazione unitario.

In caso il Parlamento decida di procedere alla riforma costituzionale stralcio, le Regioni si impegneranno sin dai prossimi mesi a presentare una proposta di riforma costituzionale. A questo fine per assicurare una integrazione coerente, tra fase costituente delle nuove Regioni e trasformazione istituzionale dello Stato-nazione i Presidenti di Regione si impegnano a ricercare un nucleo di principi fondamentali comuni nei nuovi statuti regionali.

La seconda proposta al Governo riguarda la tempestiva ed efficace attuazione del decentramento amministrativo, assicurando che entro l'anno in corso siano trasferite alle Regione e agli Enti locali le nuove competenze e le risorse finanziarie corrispondenti, a partire dalla puntuale attuazione di quanto concordato nella Conferenza Stato-Regioni in materia di agricoltura.

La terza proposta riguarda il rapporto di concertazione con il Governo sulle politiche di maggiore urgenza.

Al riguardo cinque questioni risultano prioritarie:

a) il riordino della Conferenza Stato-Regioni;

b) il confronto preventivo tra Governo e Regioni sulla impostazione del documento di programmazione economica e finanziaria;

c) un patto comune tra Governo e Regioni sulla gestione dei flussi finanziari a partire dalla materia sanitaria e sugli atti attuativi della riforma sanitaria stessa;

d) la stipulazione di un protocollo tra Governo, Regioni e Comuni in materia di politiche di sicurezza e di programmazione dei flussi di immigrazione;

e) la rapida emanazione del DPCM agricoltura e degli altri DPCM.

CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI

UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA

PROPOSTE DI EMENDAMENTI AL TESTO UNIFICATO "ORDINAMENTO FEDERALE DELLA REPUBBLICA"

Le Regioni, le Province e i Comuni, in vista dell'imminenza del voto alla Camera del testo sull'ordinamento federale (19 settembre 2000) sostengono con forza l'esigenza di pervenire ad un risultato positivo, utilizzando nel modo più proficuo ed efficace il periodo residuo della legislatura in corso. Si sostiene dunque con convinzione l'impostazione tendente a concentrare la revisione costituzionale su alcuni, qualificanti punti: che riguardano particolarmente gli articoli 114, 116-119 della Costituzione, tenendo ferme le abrogazioni degli articoli 125 e 130 e la modifica all'art. 127 già stabiliti nel testo unificato.

In sostanza, le proposte riguardano:

- Una nuova delimitazione delle funzioni dello Stato, con inversione del criterio fondamentale di riparto delle potestà legislative adottato dall'art. 117. In questa direzione si condivide l'impianto adottato dal testo unificato, che peraltro richiede significative modifiche, a partire dall'inserimento della materia *"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"* non negli ambiti riservati in via esclusiva allo Stato, ma negli ambiti di legislazione concorrente;

- Introduzione di forme di flessibilità e condizioni particolari di autonomia, su intesa con la Regione interessata;

- La previsione di forme di concertazione tra Stato e Regioni in relazione a problemi di grande rilievo, dalla immigrazione alla sicurezza;

- La introduzione, nell'ordinamento di ciascuna Regione di un Consiglio delle Autonomie locali quale sede di partecipazione di Comuni e Province alle fondamentali scelte regionali;

- La redistribuzione complessiva delle funzioni amministrative sulla base del principio di sussidiarietà, partendo dunque dai Comuni, quali livelli più vicini ai cittadini;

- La previsione in Costituzione delle Città metropolitane;

- Una forte valorizzazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali, con indicazione costituzionale degli scopi cui sono rivolte le entrate dello Stato, mentre il gettito residuo è attribuito a Regioni ed Enti locali in modo da assicurare il finanziamento delle loro funzioni. Risorse dello Stato devono in particolare essere destinate alla perequazione a favore dei territori sfavoriti;

- Soppressione dei controlli formali e burocratici.

In riferimento alle proposte di inserimento in Costituzione di forme di presenza delle Regioni, tramite una partecipazione regionale alla Commissione parlamentare per le Questioni regionali, le Regioni e le Autonomie locali ritengono che la complessità e l'importanza dell'argomento non rendano opportuno sancire costituzionalmente soluzioni transitorie a una questione che necessita di una riflessione più matura, nel quadro del dibattito sul ruolo e sulle funzioni della Camera delle Autonomie.
In attesa della definizione di questo quadro, considerano che esigenze di questo tipo possano più opportunamente essere affrontate, in via transitoria, tramite modifiche regolamentari.

PROPOSTE DI EMENDAMENTO[*]

Riparto delle potesta' legislative tra stato e regioni e regolamenti degli enti locali

Art. 117

[*] Gli emendamenti indicati di seguito si riferiscono agli articoli della Costituzione, così come riformulati nel testo unificato predisposto dalla Commissione Affari costituzionali della Camera.

- Nel secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, nella versione del testo unificato, è soppressa la lettera q). La materia *"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"* è inserita alla fine del terzo comma.

- Nel secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, la lettera l) è così sostituita: *"determinazione delle condizioni essenziali di vita delle persone* **e dei livelli di garanzia dei diritti sociali".**

- Nel terzo comma del 117 sono inserite le seguenti voci:
- *"rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni";*
- *"istruzione, con esclusione della istruzione e formazione professionale";*
- *"porti, aeroporti, grandi reti di trasporto e di navigazione";*
- *"casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario".*

- Nel sesto comma, terzo capoverso, le parole "la legge statale o regionale attribuisce la potestà regolamentare..." sono sostituite dalle parole:
"I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare..."

Forme particolari di autonomia

- All'articolo 116 è aggiunto il seguente comma:
" Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate dal secondo comma dello stesso articolo, alle lettere ***m)****, e* ***i)****, limitatamente all'organizzazione della giustizia di primo grado, possono essere attribuite ad ogni regione, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentite le Autonomie locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa con la regione interessata."*

Sussidiarieta', funzioni amministrative e forme di coordinamento

L'art. 118 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.
I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze."
La legge disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni, in particolare nelle materie di cui all'art.117, comma secondo, lett. a), g) e l)".

L'art. 114 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.
I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono Enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.
Roma è la capitale della Repubblica."

Consiglio delle Autonomie locali

Art. 123

Aggiungere il seguente comma:

"In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle Autonomie locali."

Autonomia finanziaria

- Si propone inoltre di riformulare l'attuale art. 118 della Costituzione nei seguenti termini:

- Si propone la riformulazione dei commi 1, 2, 3 , 4 e 5 dell'art. 119 nel seguente testo:
  "I Comuni, le Province, Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.
  I Comuni, le Province, Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono ed applicano tributi ed entrate proprie.
  Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.
  La legge dello Stato determina il gettito delle entrate tributarie erariali destinate:
  a) al servizio del debito pubblico;
  b) a far fronte alle funzioni di competenza dello Stato;
  c) ad interventi volti a favorire uno sviluppo economico e sociale equilibrato sul territorio nazionale;
  d) alla perequazione finanziaria a favore di Regioni, Province e Comuni, nelle quali la capacità fiscale per abitante sia inferiore ai parametri stabiliti dalla legge, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale.
  Il gettito residuo è attribuito alle Regioni, alle Province ed ai Comuni, in modo da assicurare il finanziamento delle funzioni ad essi attribuite"

Regioni a statuto speciale

- Aggiungere una disposizione transitoria e finale:

  "Le disposizioni della presente legge si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle stabilite dai rispettivi statuti".
  Le leggi costituzionali di modifica degli Statuti delle Regioni a Statuto speciale sono adottate sulla base di intesa con la Regione interessata.

Roma, 14 settembre 2000

MODULARIO
P.C.M.- 198

Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

Accordo recante intesa inter-istituzionale tra Stato, Regioni ed Enti locali, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281

VISTO l'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 che prevede accordi tra il Governo, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune.

CONSIDERATA la necessità di garantire un processo armonico di adeguamento dell'ordinamento alla riforma del titolo V° della Costituzione, introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

CONSIDERATO che la riforma del Titolo V della Costituzione configura un nuovo assetto del sistema delle autonomie territoriali, collocando gli enti territoriali al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica e che pertanto Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato hanno pari dignità, pur nella diversità delle rispettive competenze, essendo la potestà legislativa attribuita allo Stato ed alle Regioni e riconoscendosi a Comuni, Province e Città metropolitane la natura di enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo quanto previsto dall'articolo 114 della Costituzione.

RITENUTA la necessità di individuare i principi informatori comuni dell'azione dei soggetti istituzionali.

RITENUTA l'esigenza di avviare un confronto tra tutti gli enti che compongono la Repubblica al fine di pervenire ad una valutazione concertata dei più delicati temi e profili istituzionali.

Tra il Governo, le Regioni, i Comuni, le Province e le Comunità montane si conviene il seguente accordo:

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - S

I) Finalità.

1. Tutti i soggetti che compongono la Repubblica sono tenuti a prestare il proprio contributo per sostenere e valorizzare, nell'ambito delle rispettive competenze, il doveroso processo di armonizzazione dell'ordinamento giuridico al nuovo dettato costituzionale, nel rispetto del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, sancito, dell'articolo 5 della Costituzione.

2. Il nuovo modello di pluralismo istituzionale rende necessario un comune impegno che consenta di realizzare, contemperando le ragioni dell'unità con quelle delle autonomie, una consapevole direzione politico-istituzionale del processo di adeguamento alle nuove disposizioni costituzionali. A tal fine, si riconosce che la separazione delle competenze comporta la valorizzazione del principio della leale collaborazione tra gli enti che compongono la Repubblica, finalizzata alla ricerca della più ampia convergenza, per addivenire a soluzioni condivise in ordine alle rilevanti questioni interpretative e di attuazione poste dalla riforma costituzionale del Titolo V°.

3. In tale ottica, è auspicabile che sia quanto prima attuata l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, come consentito dall'articolo 11 della legge costituzionale n.3 del 2001, e nel contempo che siano rivalutate e rese operative le altre sedi di confronto, quali la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n.281 del 1997 ed i Consigli regionali delle Autonomie, previsti dal nuovo articolo 123 della Costituzione.

II) Principi dell'azione comune ed argomenti di approfondimento

1. Costituiscono principi essenziali dell'azione comune:
a. privilegiare, tra più possibili interpretazioni della legge costituzionale, la più aderente alla logica del pluralismo autonomistico cui è ispirata la riforma costituzionale;
b. considerare il principio di sussidiarietà, elemento fondante della riforma, unitamente ai principi di differenziazione ed adeguatezza;
c. garantire, in ogni caso, il rispetto dei principi di continuità e completezza dell'ordinamento giuridico.

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S

2. In relazione ai poteri legislativi assegnati, lo Stato e le Regioni individuano e delimitano i rispettivi ambiti di competenza per un corretto esercizio delle funzioni legislative. Tale delimitazione si rende necessaria anche al fine di dare certezza dell'ambito delle materie rimesse in competenza residuale regionale e per l'individuazione di soluzioni volte a prevenire e limitare il contenzioso costituzionale.

3. Lo Stato e le Regioni, nell'esercizio delle loro potestà legislative, assumono, altresì, l'impegno di verificare, in fase di predisposizione degli atti normativi, il puntuale rispetto degli ambiti di competenza ad essi assegnati dalla novella costituzionale. La verifica riguarda anche i provvedimenti già in corso di perfezionamento, proponendone, ove occorra, la modifica o il ritiro. A questi fini i Presidenti delle Regioni si impegnano ad orientare, in ogni sede ed in ogni fase, l'iniziativa legislativa delle Giunte regionali. Il Presidente del Consiglio si impegna ad emanare una direttiva a tutti i Ministri per orientare l'iniziativa legislativa del Governo, in ogni sede ed in ogni fase, al rispetto del nuovo assetto costituzionale.

4. Per l'attuazione del federalismo fiscale, si conviene sulla necessità di introdurre nel DPEF la previsione:
- di una conferenza mista per definire l'impianto complessivo del federalismo fiscale;
- dell'avvio del trasferimento di una parte delle risorse necessarie per svolgere le competenze esclusive e le funzioni amministrative derivanti dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, da definire in legge finanziaria, senza oneri finanziari addizionali, con contestuale riduzione delle corrispondenti voci di costo a carico del bilancio dello Stato, con particolare riferimento alle spese per le strutture ed il personale statali.

5. Per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni statutarie, regolamentari e amministrative spettanti alle Istituzioni locali, occorre dare piena attuazione alle disposizioni dettate dagli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione. In tale fase, vanno determinate le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. p), e vanno osservati i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nell'attribuzione delle funzioni amministrative, il cui esercizio e organizzazione compete ai Comuni, singoli o associati, anche nelle forme delle Unioni di Comuni e delle Comunità

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - S

montane, e qualora lo richiedano esigenze di unitarietà, alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni ed allo Stato. Tali obiettivi sono raggiunti attraverso la revisione del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, quale intervento necessario, accanto all'adozione di ulteriori leggi statali e di leggi regionali, per attuare gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione.

6. Modalità operative di coordinamento e di collaborazione tra il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata saranno individuate al fine di realizzare le opportune sinergie tra i medesimi organismi.

III) Modalità organizzative.

1. La sede istituzionale di confronto è individuata nella Conferenza unificata.
Le riunioni della Conferenza hanno cadenza periodica e costituiscono il momento di confronto politico, di valutazione, di indirizzo e di verifica per l'attuazione della presente intesa. L'approfondimento degli specifici argomenti individuati è affidata a tavoli tecnici.

2. I soggetti firmatari si impegnano, altresì, a ricercare ulteriori azioni coordinate proponendo del caso anche eventuali nuovi strumenti di collaborazione e di intesa.

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome
Enzo Ghigo

Il Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)
Leonardo Domenici

Il Presidente dell'Associazione nazionale province d'Italia (UPI)
Lorenzo Ria

Il Presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCEM)
Enrico Borghi

Il Presidente del Consiglio dei Ministri
Silvio Berlusconi

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - S

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI

UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA

UNCEM Unione nazionale comuni comunità enti montani

Proposte della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, ANCI, UPI e Uncem per l'attuazione del vigente titolo V della Costituzione

Premessa: un nuovo accordo interistituzionale tra Comuni, Comunità montane, Province, Regioni e Stato

E' fortissima l'attenzione che, Comuni, Province, Comunità Montane e Regioni, in questo avvio di legislatura, stanno dedicando all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. Il ciclo di audizioni, appena conclusosi presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, ha registrato un largo consenso sulla priorità di definire un percorso che coinvolga tutti i soggetti istituzionali, in quanto paritariamente e congiuntamente responsabili dell'efficacia delle politiche pubbliche, nella piena attuazione dei punti salienti della riforma costituzionale del 2001.

Le autonomie territoriali ritengono che la legislatura attuale debba avere come obiettivo prioritario l'attuazione della riforma costituzionale del 2001, per completare la lunga transizione istituzionale che caratterizza il nostro paese da più di 10 anni e dare finalmente certezze sul piano legislativo e sul piano amministrativo ai cittadini e alle imprese.

Troppo importanti sono le esigenze concrete a cui occorre rispondere perché anche il Governo non dia la massima priorità a questo obiettivo: in questo contesto vanno inquadrate le numerose iniziative legislative, prima fra tutte il disegno di legge delega per l'adozione della cosiddetta "Carta delle Autonomie", finalizzate ad avviare un incisivo processo di riforma del sistema amministrativo, imperniato lungo le direttrici della semplificazione e della razionalizzazione dei livelli istituzionali e dell'assetto delle funzioni amministrative.

regionali e il ridisegno delle Conferenze, con la modifica del D. Lgs. 281/1997;

1. L'attuazione degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione

A. *Città metropolitane e Roma Capitale*

L'obiettivo di costituire sistemi di governo metropolitani deve riguardare esplicitamente le aree individuate nella legge n. 142 del 1990 – oltre a quelle situazioni che saranno eventualmente individuate dalle Regioni speciali – e cioè le aree comprendenti i Comuni capoluogo di Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari.

Per quanto riguarda l'area metropolitana di Roma va previsto un processo specifico che deve essere inserito nell'ambito del percorso di attuazione dell'art. 114, comma 3, della Costituzione sull'ordinamento di Roma capitale.

In relazione alle aree metropolitane si tratta di attuare i principi cardine della riforma del 2001 (sin qui sostanzialmente rimasti sulla carta) di economicità, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, nonché di perseguire obbiettivi di efficienza ed economicità nella gestione delle funzioni e delle politiche di ambito metropolitano.

Occorre prevedere un sistema flessibile per le città metropolitane che consenta un modello articolato in una duplice direzione: la prima è quella in base alla quale la città metropolitana si configura come vero e proprio ente territoriale -anche mantenendo in vita il Comune Capoluogo- di regola con un territorio almeno coincidente con quello di una provincia con la conseguenza di prevedere il necessario carattere alternativo tra provincia e città metropolitana. La seconda, più flessibile**, volta ad assicurare una migliore governance metropolitana attraverso l'esercizio associato delle funzioni metropolitane.**
Sarà indispensabile a tal fine tener conto delle specificità territoriali del nostro Paese, prevedendo più modelli di costituzione delle città metropolitane che poi ogni realtà potrà scegliere ed adeguare alle proprie caratteristiche.

Il procedimento istitutivo si avvia su iniziativa dei Comuni interessati, prevedendo una intesa con la regione e le province coinvolte, in modo tale da garantire comunque la possibile conclusione dell'iter legislativo, anche in assenza di intesa tra tutti i soggetti.

Un compiuto riassetto delle funzioni amministrative non può prescindere dall'attuazione della competenza esclusiva statale in materia di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, che consenta di distinguere con chiarezza il ruolo di ogni livello di Governo attraverso un quadro certo di responsabilità amministrative derivante da un complessivo processo di riordino istituzionale e di semplificazione amministrativa.

L'individuazione delle funzioni fondamentali e la contestuale attuazione dell'art. 118 deve rappresentare l'occasione per allocare al livello delle istituzioni più vicine ai cittadini e al territorio il complesso delle funzioni amministrative, attuando il principio di sussidiarietà e dando stabilità ai processi di decentramento già avviati e parzialmente realizzati dal legislatore statale e regionale. In questo quadro ai Comuni va riconosciuto il complesso delle funzioni amministrative per il governo di prossimità e alle Province le funzioni per il governo territoriale di area vasta.

L'individuazione delle funzioni fondamentali costituisce una materia trasversale che riguarda tutti i settori, sia di competenza dello Stato che delle Regioni; ma non può sostituirsi alla regolazione delle modalità di esercizio ed alla disciplina di settore (come ha stabilito la giurisprudenza costituzionale: cfr. ad es. sent. C. Cost. n. 43/2004), che spetta, a seconda del riparto stabilito dall'art. 117 Cost., allo Stato, nelle materie in cui ha competenza legislativa esclusiva, ovvero alle Regioni oltre che all'autonomia regolamentare degli enti locali.

Infatti, le leggi statali e regionali che disciplinano le funzioni amministrative di Comuni e Province devono comunque considerare l'ambito riservato alla regolamentazione locale nella disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni istituzionali, in base all'art. 117, comma 6 della Costituzione.

Lo stretto legame tra l'individuazione delle funzioni fondamentali e la disciplina delle stesse da parte del legislatore regionale impone la necessità di prevedere un intervento sostitutivo in caso di inerzia delle Regioni nella disciplina delle funzioni. In tale senso, è ipotizzabile un meccanismo di garanzia simile a quello previsto nella legge 59/97. Nel caso in cui una Regione non adegui la sua legislazione di settore a quanto previsto in sede di individuazione delle funzioni fondamentali è possibile prevedere un Decreto legislativo sostitutivo del Governo, d'intesa con la Conferenza unificata, che sostituisca la Regione fino al momento in cui questa non intervenga con la sua disciplina.

L'individuazione di una funzione come fondamentale non implica, peraltro, che debba essere esercitata direttamente da tutti gli enti del medesimo livello istituzionale. Si possono configurare ipotesi in cui tali enti (in specie con riferimento ai Piccoli Comuni) risultino inidonei a svolgerla, non rispondendo

amministrazioni periferiche, delle agenzie e delle società controllate, statali e regionali.

Nel quadro della realizzazione del trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato al sistema regionale e locale in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, un utile strumento può essere costituito dagli Uffici territoriali di governo, presso i quali possano essere concentrate, anche in vista del successivo trasferimento, le funzioni amministrative ancora esercitate sul territorio dalle amministrazioni periferiche dello Stato.

L'attuazione dell'art. 118 Cost. esige poi che anche i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza trovino ora effettiva attuazione; è necessario attuare tali principi nei diversi contesti territoriali, tenendo conto non solo delle dimensioni demografiche degli enti, ma anche delle loro peculiari caratteristiche (economiche, sociali, geografiche, organizzative etc.), attraverso la declinazione concreta delle modalità di esercizio associato delle funzioni amministrative.

In particolare occorre considerare la peculiarità delle zone montane anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 44 della Costituzione.

Regioni e Autonomie locali condividono l'obbiettivo di razionalizzare e semplificare i livelli locali, prevedendo – anche in sintonia con i principi di buona amministrazione affermati dall'art. 97 Cost. – che su un medesimo territorio possa configurarsi, di regola, un solo livello, plurifunzionale, per l'esercizio associato delle funzioni che i singoli comuni (soprattutto di piccole dimensioni) non sono in grado di svolgere adeguatamente.

Per garantire l'attuazione dell'art. 118, vanno individuati strumenti, anche di natura procedurale, che ne regolino, con chiarezza, tempi e fasi di realizzazione, con previsione di idonee misure in caso di inadempienza, che possono assumere anche carattere sostitutivo nei confronti del mancato intervento attuativo regionale. In questo senso, occorre colmare le lacune della legge La Loggia che, pur contenendo una disciplina procedurale per l'attuazione del decentramento, individua quale strumento disegni di legge, senza la previsione di alcun termine.

Il termine è invece indispensabile per la garanzia del processo; a tal fine lo strumento più adeguato appare quello della delega legislativa, seguita da uno o più decreti legislativi, in un processo temporalmente ordinato e concertato.
Anche lo strumento della delega legislativa, tuttavia, senza adeguati sedi e strumenti che ne garantiscano l'attuazione, può rivelarsi inefficace; per questo ispirandosi ai modelli già sperimentati in sede di attuazione del decentramento operato dalle leggi Bassanini, occorre prevedere l'istituzione di sedi tecniche

c) un'adeguata proporzione tra tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali per ogni livello di governo;

d) il sistema di perequazione;

e) il fondo per gli interventi speciali e risorse aggiuntive.

3. La riforma dei raccordi istituzionali

Per l'attuazione del titolo V della Costituzione è necessaria una profonda riforma del sistema dei raccordi istituzionali tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali.

Deve essere finalmente avviato da parte del Parlamento il percorso di attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con l'istituzione della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata con rappresentanti delle autonomie territoriali secondo le linee già emerse nella scorsa legislatura, consentendo un equilibrato rapporto tra rappresentanze di Regioni, Province e Comuni.

Allo stesso tempo deve essere contestualmente avviata dal Governo una riforma del sistema delle Conferenze, come sede di raccordo tra i diversi livelli di governo previsti dalla Costituzione, attraverso la revisione del D. Lgs. n. 281/97

Questa modifica deve essere accompagnata da nuove misure di integrazione e di coinvolgimento istituzionale, quali la partecipazione a Consigli dei Ministri o riunioni preparatorie, presenza nei Comitati interministeriali. Occorre prevedere, altresì, con la previsione di più incisivi meccanismi di codecisione, le procedure di designazione e nomina.

In questa ottica si ritiene fondamentale condividere tutte le informazioni ed i dati di carattere economico, finanziario, sociale e territoriale in modo di poter contare su di un livello di conoscenza paritario e condiviso.

Roma, 28 novembre 2006

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
10/042/CR2bis/C2

ORDINE DEL GIORNO

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, riunita in Roma, il 27 maggio 2010, rinnova e conferma i contenuti costitutivi della propria libera e volontaria associazione.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome:

- ispira la sua attività al principio di `autonomia istituzionale¸, che valorizza il ruolo delle Regioni per favorire la crescita del Paese e la promozione dei diritti fondamentali dei cittadini;
- fonda la propria attività sulla leale collaborazione istituzionale con gli organismi costituzionali e dell¨Unione europea;
- promuove relazioni con il Governo finalizzate alla `cooperazione istituzionale¸, su un piano di pari dignità fra le componenti costitutive della Repubblica, secondo quanto stabilito dall¨articolo 114 della Costituzione;
- considera il rapporto con il Parlamento indispensabile per una dialettica istituzionale che, nel rispetto dell¨autonomia e della sovranità del potere legislativo, costituisca il cardine di un armonico sviluppo legislativo;
- conferma l¨impegno e la partecipazione delle Regioni al processo di integrazione europea per valorizzare la dimensione territoriale, regionale e locale;
- adotta strategie e modalità organizzative tese a favorire il dialogo con le Associazioni rappresentative delle Autonomie locali e con le parti sociali.

Nel rispetto delle diverse valutazioni istituzionali e politiche dei suoi componenti, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, rinnova il Patto costitutivo riaffermando la volontà di ricercare nelle relazioni istituzionali e, in particolare, in occasione della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata la formazione di:

a) posizioni condivise sui diversi provvedimenti promossi dal Governo o dal Parlamento e dalle istituzioni comunitarie;

b) accordi e intese con il Governo nelle materie di competenza legislativa `concorrente_ tra Stato e Regioni con l˘obiettivo di:

- rendere l˘azione di governo più efficace sul territorio e più utile per i diritti dei cittadini;
- limitare per quanto possibile la formazione del contenzioso costituzionale;
- garantire la piena autonomia della Conferenza delle Regioni e la tutela delle prerogative delle Regioni.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome conferma come obiettivo fondamentale della propria missione la realizzazione di un assetto istituzionale federalista fondato sulla peculiarità e sulla specificità di ciascuna Regione o Provincia autonoma e sulla solidarietà fra le Regioni.

Le Regioni e le Province autonome:

- Confermano la volontà di fare la propria parte nella manovra per far fronte all˘attuale crisi secondo il principio di equa ripartizione tra i diversi livelli istituzionali della Repubblica e per questo giudicano insostenibile la manovra presentata, che pesa per oltre il 50 % sul comparto delle Regioni;

- Chiedono di aprire un confronto serrato con il Governo sulla base di proposte che le Regioni avanzeranno nelle prossime settimane per ottenere cambiamenti della manovra tali da riequilibrare il contributo dei vari livelli di governo e la conferma degli impegni assunti dal Governo sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) delle Regioni.

Roma, 27 maggio 2010

Prospettive di riforma relative alle ipotesi di modifica della parte seconda della Costituzione

Il presente documento è redatto con la finalità di fornire alcune valutazioni, di carattere strettamente giuridico, sulle prospettive di riforma costituzionale per definire una posizione da rappresentare al Parlamento. Nel corso della scorsa legislatura era stata avviata un'ampia riflessione sulle iniziative necessarie a portare a compimento il disegno di riforma avviato nel 2001, nell'ambito della quale la Conferenza delle Regioni condivise alcuni punti essenziali, preceduti da una riflessione generale di contesto, che proponeva "un accordo di consultazione preventiva", e l'abbandono della logica delle decisioni separate, proponendo un metodo di condivisione stabile tra Stato e Regioni, inteso come determinazione ex ante delle principali linee di intervento, nell'interesse stesso dell'efficacia delle iniziative da intraprendere.

Forse oggi, ancor più che in passato, sarebbe necessaria una premessa metodologica da condividere con lo Stato, alla quale subordinare l'avvio di qualsiasi riflessione, sulla base del rilievo che le riforme costituzionali richiedono larga condivisione e larghe intese.

Non va sottovalutato, al riguardo, che le difficoltà incontrate nel percorso di attuazione della riforma del Titolo V non sono tanto la conseguenza di disfunzioni del modello costituzionale, quanto di disfunzioni attinenti alle caratteristiche e agli equilibri del nostro sistema politico.

In ogni caso, qualsiasi riforma costituzionale dovrà essere attentamente valutata verificandone la reale necessità e concentrando l'attenzione sulle modifiche imprescindibili, rifuggendo da una prospettiva di riscrittura di ampie parti del testo costituzionale che in una fase, come quella attuale, rischierebbero di pregiudicare gli equilibri necessari a portare compimento il percorso del federalismo.

Del resto, anche il più recente dibattito scientifico ha messo in luce la necessità di abbandonare l'idea della "grande riforma" e, al contrario, la necessità di confermare l'impianto di fondo della Costituzione, della quale va riconosciuto appieno il valore, non solo in chiave storica. Questo implica la necessità di una "manutenzione" della Costituzione, che si concentri sugli snodi davvero essenziali.

I nodi dell'assetto costituzionale e i problemi irrisolti

A distanza di ormai dieci anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, le Regioni, nell'ottica di esprimersi nuovamente in una indagine parlamentare sul tema delle prospettive di riforma costituzionale, non possono, da un lato, non richiamare gli snodi essenziali del sistema costituzionale, così come costantemente individuati dalla Conferenza, e dall'altro non constatare come la maggior parte di essi attenda ancora una positiva soluzione.

La recente manovra economica, il cammino, sempre più faticoso e disarticolato, delle norme che dovrebbero fungere da nuova cornice istituzionale dell'ordinamento nel suo complesso, ormai frammentate in una pluralità di testi normativi in diverso grado di maturazione e spesso in contraddizione tra di loro, allontanano sempre più la concreta realizzabilità dei perni essenziali del sistema costituzionale, costantemente individuati dalla Conferenza:

a) nell'istituzione del Senato federale e nella conseguente rivisitazione e potenziamento del sistema delle conferenze e degli strumenti della leale collaborazione, quali gli accordi e le intese;

b) nella realizzazione di un federalismo fiscale compiuto basato su responsabilità e autonomia, coerente e strettamente connesso ai poteri legislativi regionali.

L'attuazione della riforma costituzionale, prospettata dalla Conferenza, sembra ormai compromessa dalle dinamiche emergenziali che finiscono per condizionare la vista stessa delle istituzioni.

È in questo nuovo contesto che trova conferma, in molte sue parti, il documento della Conferenza dell'ottobre 2006, sia sotto il profilo dei contenuti sia dei principi enunciati.

Quanto ai due temi di fondo posti dall'audizione – Senato federale e riparto di competenze legislative – le Regioni assunsero fin da allora una posizione molto esplicita, che intendono ancora ribadire, pur tenendo conto del mutato contesto istituzionale di riferimento.

Istituzione del Senato federale e superamento del bicameralismo perfetto

Da parte delle Regioni resta confermato che **la istituzione di una Camera delle autonomie (o Senato federale) deve essere uno degli obiettivi principali**, a breve termine, soprattutto se si considera che è rimasta totalmente priva di attuazione la norma che prevede la integrazione con rappresentanti delle autonomie territoriali della Commissione parlamentare per le questioni regionali (articolo 11 della L. Cost. 3/2001).

Si tratta, infatti, di una prerogativa fondamentale che garantisce alle Regioni e alle Province Autonome e alle Autonomie un intervento diretto nell'iter di formazione delle leggi statali.

È una sede, questa, diversa e ben distinta da quella nella quale si attua il rapporto tra esecutivi quali sono attualmente la Conferenza Unificata e la Conferenza Stato-Regioni, per le quali i Presidenti richiamano la necessità di un rafforzamento mediante la sostanziale costituzionalizzazione. Si può richiamare, al riguardo, il disegno di legge costituzionale approvato nel 2006 (c.d. devolution).

Nell'ottica prioritaria e non rinviabile di dare compiuta attuazione alla revisione del Titolo V della Costituzione, si ritiene necessaria l'immediata integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, ai sensi dell'art. 11, l. cost. 3/2001, non per frenare l'attivazione del Senato delle Regioni, ma quale modello sperimentale – a Costituzione invariata - di partecipazione "diretta" regionale nell'iter di formazione delle leggi statali.

L'immediata attuazione dell'art. 11, l. cost. 3/2001 deve procedere parallelamente all'iter, più articolato, di revisione costituzionale per la trasformazione del Senato in Senato delle Regioni: l'entrata a regime del Senato delle Regioni, considerati i tempi previsti dalle più recenti iniziative di revisione costituzionale, potrebbe richiedere tempi non brevi da utilizzare validamente per "testare" gli effetti del funzionamento della cd. "bicameralina" e innestare progressivamente questo nuovo organo nel tessuto costituzionale.

In relazione alla composizione del Senato federale, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ribadiscono la posizione costantemente espressa dalla Conferenza; confermano la convinzione che la migliore soluzione sia quella prevista dal modello tedesco, che consentirebbe l'introduzione del **vincolo di mandato** per i suoi componenti, presupposto essenziale per la effettiva rappresentanza dei territori. Anche in presenza di una proposta di diverso segno, quale è stata la bozza Violante, i Presidenti hanno sempre ribadito la convinzione di fondo della **necessaria presenza dei Presidenti, quali membri di pieno diritto.**

Del resto, la previsione di un sistema di rappresentanza delle istituzioni regionali (più che dei rispettivi elettorati) appare condizione necessaria per garantire al nuovo Senato quella forza ed autorevolezza indispensabili ad assolvere la funzione di perno fondamentale tra unità nazionale ed impianto federale dell'ordinamento. A questo stesso scopo, occorre riflettere attentamente sulle **specifiche funzioni** che dovranno essere assegnate al nuovo Senato federale, evitando la

logica, sinora seguita, di costruirle "per sottrazione" rispetto a quelle della Camera. La differenziazione delle funzioni tra le due Camere non deve quindi condurre ad un declassamento della collocazione costituzionale e della natura politica della seconda Camera.

È in questa prospettiva che si può procedere ad una **revisione del bicameralismo perfetto**, tenendo conto dell'esigenza di snellire le procedure legislative, evitando sovrapposizioni di ruoli ma garantendo al contempo al Senato federale un insieme di prerogative tali da assicurarne la effettiva partecipazione alla elaborazione delle scelte fondamentali della Repubblica. In questo senso la riforma del bicameralismo è la principale integrazione di cui il Titolo V abbisogna per dar vita ad un federalismo ben temperato.

Allo stesso tempo, le Regioni, nel ribadire l'importanza della istituzione del Senato federale non possono non tener conto dell'evidente marginalizzazione che in questo momento sta vivendo il Parlamento quale sede di negoziazione politica e di decisione istituzionale, dovuta non solo al cattivo funzionamento delle istituzioni parlamentari (complicazione, lunghezza ed inutilità di molte procedure; eccessiva pletoricità delle assemblee etc..) ma anche ad altri fattori, tra i quali, in particolare, un evidente **sbilanciamento dell'equilibrio dei poteri legislativi tra Governo e Parlamento**.

In questo senso, ci si riferisce, in particolare, ai fenomeni, particolarmente accentuati nelle ultime legislature, dell'uso abnorme della decretazione d'urgenza, del ricorso pervasivo alla questione di fiducia che viene a privare il Parlamento di ogni capacità di intervento sui testi legislativi ed, infine, al ricorso massiccio alle ordinanze di necessità di urgenza che consente al Governo di disciplinare con fonti normative, del tutto estranee al circuito parlamentare e allo stesso vaglio del Presidente della Repubblica, vitali settori di amministrazione che coinvolgono interessi primari del Paese.

È evidente che, in mancanza di misure in grado di ridimensionare questi fenomeni e a restituire al Parlamento la sua centralità, qualsiasi riforma volta ad assicurare alle Regioni una rappresentanza all'interno del Parlamento risulterebbe assai depotenziata. Per questo motivo, si ritiene che il progetto di riforma costituzionale volto all'istituzione del Senato federale, dovrebbe essere accompagnato, se non anticipato, da riforme ordinarie (sia di legislazione ordinaria che dei regolamenti parlamentari) relative alle modalità di esercizio del potere normativo da parte del Governo e del Parlamento, pur senza dimenticare l'esigenza della governabilità, cioè della capacità di assumere decisioni in tempo ragionevole, garantendo così l'efficacia dell'azione di governo.

In questa stessa direzione della riqualificazione dell'istituzione parlamentare, vanno senz'altro accolte con favore le iniziative volte a ridurre drasticamente il **numero dei parlamentari**.

Composizione Senato delle Regioni

Quanto alla composizione del Senato delle Regioni, la preferenza regionale si è sempre orientata per un modello che ricalcasse la composizione del *Bundesrat* tedesco. Tale preferenza non è venuta meno e tuttora si insiste sulla validità di tale modello.

Su questa ipotesi, tuttavia, ad oggi non vi è stata una sufficiente convergenza a livello parlamentare; i più recenti progetti maturati a livello parlamentare hanno prospettato modelli diversi: a) il modello della cd. "devolution", ovvero quello del testo costituzionale, non confermato con il referendum del Giugno 2006, che prevede l'elezione diretta dei Senatori tra gli elettori residenti nella Regione di riferimento o titolari di cariche, in quanto eletti nel rispettivo ambito regionale; b) il modello della cd. "bozza Violante" del 2007, con rappresentanza regionale indiretta, eletta dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali.

Al di là del modello che il legislatore statale intenderà adottare, si ritengono comunque **imprescindibili due punti:**

1. **i Presidenti di Regione devono poter far parte del Senato, quali membri di diritto, in rappresentanza delle rispettive istituzioni regionali;**
2. **nella determinazione della quota di rappresentanti spettanti a ciascuna Regione in Senato occorre tener conto anche del criterio di proporzionalità rispetto alla popolazione residente/votante, al fine di evitare possibili squilibri di rappresentatività territoriale** (squilibri cui la Conferenza delle Regioni chiese di ovviare in sede di audizione sulla cd Bozza Violante).

Funzioni del Senato delle Regioni

Con riguardo alle funzioni che il Senato delle Regioni sarebbe chiamato ad esercitare, sembrano potersi fissare, anche alla luce delle esperienze e degli sviluppi politico-istituzionali successivi alla riforma del Titolo V, i seguenti punti:

1. con riguardo all'attività legislativa, il Senato delle Regioni, tra le altre prerogative, dovrebbe ricoprire un ruolo forte nella determinazione dei principi fondamentali in materie di competenza concorrente;
2. ruolo altrettanto forte dovrebbe ricoprire in ordine alle decisioni fondamentali di finanza pubblica ex l. 196/2009.

Si tenga presente che l'art. 11, c. 2, della l. cost. 3/2001 prevede un aggravio dell'iter parlamentare proprio per il caso in cui la Commissione integrata di cui al comma 1 abbia espresso parere negativo su di un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione. Ciò a conferma dell'esigenza che la definizione di principi fondamentali in materia legislativa e di decisioni fondamentali in materia di finanza pubblica veda la partecipazione, con poteri significativi, di un'istanza rappresentativa delle Regioni anche a livello di formazione delle leggi. In questo senso il Senato delle Regioni potrebbe contribuire all'effettiva riduzione del contenzioso costituzionale fra potere centrale e Regioni determinato dalla incertezza del confine tra i due livelli di legislazione.

- **Seconda Camera e sistema delle garanzie**.

L'introduzione della Camera delle Regioni dovrebbe accompagnarsi ad una revisione del sistema delle garanzie

In primo luogo si dovrà modificare il procedimento di revisione costituzionale in modo da riconoscere un ruolo significativo alla Seconda Camera: le leggi costituzionali e di revisione costituzionale dovrebbero approvarsi col consenso necessario di quest'ultima. È tipico, infatti, dei sistemi federali coinvolgere, direttamente o indirettamente, le autonomie territoriali nel processo di riforma della Costituzione: poiché questa è un patto, un *foedus* tra le entità federate, occorre l'accordo delle entità federate per modificare i termini del patto.

In secondo luogo si dovrà attribuire alla Seconda Camera il potere di ricorrere direttamente alla Corte costituzionale in caso di violazione delle sue competenze legislative, ricorso che potrà essere proposto sia contro le deliberazioni della Camera dei deputati, sia contro gli atti governativi con forza di legge (la cui adozione dovrà essere circoscritta alle sole materie di competenza esclusiva).

In terzo luogo occorre riconoscere alla Seconda Camera il potere di designare un numero congruo di giudici costituzionali. Nei sistemi federali (e regionali) una buona parte delle funzioni esercitate dai tribunali costituzionali attengono al rispetto dei riparti di competenza tra livelli di governo: occorre, pertanto, che nella composizione dei collegi giudicanti sia ben presente la sensibilità per le istanze autonomistiche.

- **Il numero dei rappresentanti per regione**.

Una questione di rilievo è stabilire se accogliere o no il principio dell'uguale rappresentanza delle regioni in seno alla Seconda Camera.

Molti ritengono che un'applicazione coerente del principio federale esigerebbe il suo accoglimento, attribuendo a ciascun'entità federata un numero eguale di senatori, senza tenere conto delle differenti dimensioni demografiche. Com'è noto, il caso paradigmatico è costituito – ancora una volta – dal sistema nordamericano, che assegna due senatori a ciascuno stato membro: la California, che ha oltre 35 milioni di abitanti, esprime lo stesso numero di senatori del Maine, la cui popolazione invece non arriva a 1 un milione e 500.000.

È noto che questa distorsione rappresentativa caratteristica del Senato americano fu un punto fondamentale di accordo tra *Federalisti* e *Antifederalisti*, una concessione fatta alle posizioni di questi ultimi affinché fosse possibile l'adozione della costituzione federale. Difatti è il retaggio di una logica di tipo confederale, secondo cui gli stati membri sono entità politiche originariamente indipendenti e sovrane. Al momento attuale questa distorsione rappresentativa è accettata per la forza d'inerzia esercitata dallo *status quo*: è più facile conservare le tradizioni esistenti che introdurne di nuove. E tra l'altro, come già si è detto, non è tanto vero che veicoli nel sistema federale le istanze della rappresentanza territoriale.

Peraltro, introdurre *ex novo* nel contesto costituzionale italiano la regola dell'eguale rappresentanza delle regioni si scontrerebbe fatalmente contro obiezioni insuperabili. Soprattutto sarebbe messa seriamente in discussione la legittimità democratica di una rappresentanza territoriale così congegnata, specialmente nella misura in cui pretendesse di operare come organo di co-legislazione alla pari della rappresentanza politica generale.

Dunque è più opportuno e realistico adottare un criterio che attribuisca alle regioni un numero variabile di senatori, in rapporto al numero degli abitanti, come nel caso del sistema tedesco, dove ciascun *Land* ha almeno tre rappresentanti (e quindi tre voti), ma i *Länder* con più di due milioni di abitanti ne hanno quattro, e quelli con più di sei milioni ne hanno cinque. Come si vede, non si applica un principio di rigorosa proporzionalità e i *Länder* più piccoli sono sicuramente sovrarappresentati rispetto a quelli più grandi: ciò nondimeno si riconosce alle autonomie territoriali più popolose un peso politico maggiore.

Senato delle Regioni e Conferenza delle Regioni

La creazione del Senato delle Regioni non dovrà comportare il venir meno del ruolo della Conferenza Stato-Regioni.

Il Senato delle Regioni dovrebbe rappresentare il luogo privilegiato del raccordo relativo all'attività legislativa. La Conferenza dovrebbe invece costituire il luogo privilegiato del raccordo intergovernativo. Del resto, la complementarietà del ruolo dei due organi di rappresentanza al centro degli interessi delle autonomie e, quindi, la compresenza degli stessi è stata immaginata sia nel progetto scaturito in sede di Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (XIII legislatura) sia dalla legge costituzionale di riforma del 2006, non confermata dal referendum ex art. 138 Cost..

Appaiono anzi maturi i tempi per dare nuovo slancio all'organismo nato in un contesto istituzionale profondamente diverso da quello attuale (basti pensare che la sua nascita è antecedente alle leggi Bassanini) e che ha soltanto in parte potuto far fronte alla esigenza di costituire un luogo di raccordo con il Governo centrale. Il processo di costituzionalizzazione e istituzionalizzazione dello stesso risponderebbe a questa esigenza.

La Conferenza dovrebbe essere la sede di attivazione di processi di co-decisione nelle materie riservate all'intervento dello Stato, ma nelle quali sono direttamente coinvolti gli interessi degli enti territoriali, offrendo ai loro rappresentanti una sede istituzionale in cui far valere le proprie esigenze.

Ciò non significa che la Conferenza Stato-Regioni debba senz'altro essere collocata, anche strutturalmente, presso il Governo, soprattutto dopo il nuovo Titolo V. Dottrina e giurisprudenza hanno già sottolineato il ruolo significativo a cui assolve la Conferenza: "*Un primo punto dovrebbe consistere nello "scardinare" o quantomeno allentare la collocazione della Conferenza Stato-Regioni presso il Governo, al fine di costituirla come organo istituzionalmente autonomo, con una propria sede, esplicitamente investito della funzione di rappresentanza territoriale. L'idea espressa dalla Corte costituzionale nella sent. 116/1994, per cui la Conferenza non è un organo "né del governo, né dei territori" bensì "della comunità nazionale" appare ancor più valida dopo la riforma costituzionale del 2001: prendendo sul serio il "nuovo" art. 114, si potrebbe anche dire che essa è un organo "della Repubblica" e non di uno o dell'altro dei suoi "componenti". Esprime il momento dell'unità, della cooperazione "paritaria", non quello della subordinazione politica*".

Si tratterebbe di ridare impulso e nuovo sviluppo ad un'idea già maturata nella citata "Bicamerale " e in parte ripresa dalla riforma del 2006 ove fu ipotizzata l'istituzione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni **come organismo a rilevanza costituzionale**, con compiti di coordinamento tra gli organi di governo dei vari enti territoriali costitutivi della Repubblica.

Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni

Il secondo tema di fondo, cui è dedicata l'audizione, attiene al **riparto delle competenze legislative**. Per la verità, la formulazione del quesito lascia chiaramente intendere la volontà di procedere verso una revisione del catalogo di materie di competenza legislativa regionale, nel senso di una ricollocazione in capo allo Stato di materie ora ascritte alla competenza concorrente. Ora, che sia responsabilità dell'elenco troppo lungo delle materie attribuite alle regioni la causa del disordine è senz'altro dubbio e non può trovare il consenso delle Regioni; non è il modello di riparto delle competenze a risultare inadeguato, inadeguata è apparsa invece la sua applicazione. Questa, del resto, è la linea da sempre sostenuta dalle Regioni, persuase della validità dell'attuale impianto costituzionale, e convinte piuttosto che occorra una sua più fedele attuazione, a cominciare dalla corretta individuazione di nuovi principi fondamentali, per consentire il pieno esplicarsi della potestà legislativa regionale. Il legislatore statale non solo ha disatteso tale esigenza ma ha prodotto costantemente una legislazione statale invasiva, con la ricentralizzazione massiccia e sistematica di funzioni, che ha alterato completamente l'equilibrio delle competenze nel nostro sistema multilivello. Non è nell'elenco delle materie che va cercata la causa della difficoltà complessiva di governo del sistema. Se anche fosse vero che le materie assegnate alla competenza delle Regioni sono troppe, ugualmente non sarebbe nella loro riduzione la soluzione al problema della funzionalità del sistema. Le Regioni hanno sempre reclamato l'importanza dei meccanismi di implementazione della riforma come unica prospettiva di efficacia del modello; e infatti le complesse situazioni di *governance,* cui le stesse sono state chiamate a far fronte, hanno dimostrato che in presenza di meccanismi adeguati e reali di leale collaborazione il modello costituzionale tiene ed è in grado di fornire adeguate risposte. In questa direzione, non a caso, ha sempre spinto la giurisprudenza della Corte Costituzionale, specie quella formatasi nel periodo di prima applicazione della riforma costituzionale. Nel ribadire ancora oggi questa posizione, le Regioni sono consapevoli della convinzione diffusa da più parti, anche nel dibattito scientifico, di riportare alla competenza del legislatore statale alcune materie oggi oggetto di competenza concorrente, nonché di introdurre una clausola di supremazia che consenta allo Stato di intervenire a presidio dell'unitarietà dell'ordinamento, derogando all'ordinario riparto delle competenze. Tuttavia, è evidente che tale clausola di supremazia rischierebbe di diventare un grimaldello del centralismo se non venisse attivata prevedendo come necessaria la partecipazione e la garanzia di un Senato federale, in grado di rappresentare le comunità territoriali; così come la riduzione dell'elenco di materie di

competenza regionale non adeguatamente contestualizzata, rischierebbe di tradursi in un arretramento nell'attuazione dell'ordinamento federale.

Più che una revisione del catalogo di materie di competenza delle Regioni, occorre una più fedele attuazione del vigente impianto costituzionale , a partire dalla corretta individuazione dei principi fondamentali nelle materie a potestà legislativa ripartita (art. 117, terzo comma, Cost.), rispetto alle quali alle Regioni spetta la disciplina di dettaglio.

Il legislatore statale pur dopo l'approvazione della riforma del 2001, infatti, non si è limitato a definire norme di principio e - con previsioni anche di estremo dettaglio - si è spinto a incidere l'autonomia regionale, adducendo frequentemente non meglio specificate esigenze di uniformità di disciplina/standard da garantire su tutto il territorio nazionale, invadendo di fatto gli ambiti di competenza delle Regioni, con centralizzazione sistematica di funzioni e compromissione sostanziale dell'equilibrio di competenze del vigente sistema multilivello.

E'stata in sostanza disattesa la ratio della legge che doveva adeguare l'ordinamento al nuovo Titolo V della Costituzione (l. 131/2003), nella parte in cui prospettava l'approvazione in Parlamento di leggi per la definizione dei nuovi principi fondamentali, nelle materie concorrenti.

Si ritiene pertanto fondamentale procedere, da parte dello Stato, all'approvazione di leggi di principio nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., previa concertazione con le Regioni (per l'individuazione dei principi) nelle sedi esistenti: a tal fine occorre adottare meccanismi che rafforzino il raccordo inter-istituzionale, rendendo più incisivi i relativi strumenti attuativi (ad esempio: potenziare gli strumenti dell'intesa e dell'accordo, in modo da renderli sempre più giuridicamente vincolanti e far sì che, se disattesi, possa intervenire la controparte, in via sostitutiva, a ripristinare le condizioni pattuite).

Il rafforzamento (anche tramite costituzionalizzazione) della Conferenza Stato-Regioni e del relativo "sistema degli accordi inter-istituzionali", l'attivazione immediata della bicameralina allargata e la trasformazione del Senato in un effettivo Senato delle Regioni rappresentano i passi fondamentali per completare il disegno di riassetto istituzionale avviato con la l. Cost. 3 del 2001 e per ovviare ai noti difetti di funzionamento del sistema.

Il ruolo del parlamento nazionale nei processi di formazione ed attuazione del diritto dell'unione europea

Con riferimento al quesito (A.4.1. del questionario) se sia ipotizzabile il riconoscimento al c.d. Senato Federale di alcune specifiche funzioni in materia di politiche comunitarie, si osserva quanto segue.

Dopo la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, i rapporti tra ordinamento nazionale e regionale, da una parte, e ordinamento dell'Unione europea, dall'altra, sono attualmente disciplinati nell'art. 117 Cost.

Il comma primo prevede che la potestà legislativa venga esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Il comma secondo attribuisce alla potestà legislazione esclusiva dello Stato i rapporti con l'Unione europea. Il comma terzo attribuisce invece alla potestà legislativa delle Regioni i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni. Il comma quinto dispone che le Regioni, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Il quadro costituzionale sopra sinteticamente delineato non tiene conto della recente entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Questo ha introdotto nel Trattato sull'Unione europea (TUE), al titolo II "Disposizioni relative ai principi democratici", un nuovo art. 12 che illustra il ruolo dei Parlamenti nazionali nel contesto europeo. La norma richiamata prevede che i parlamenti nazionali contribuiscano attivamente al buon funzionamento dell'Unione attraverso vari strumenti messi in campo dalle istituzioni comunitarie: essendo informati e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea; vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del TFUE, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato; partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del trattato; venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del trattato; partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea.

Tra le funzioni riconosciute in capo ai parlamenti nazionali ve ne sono alcune che sembrano presupporre un esercizio congiunto da parte delle due Camere (così, ad esempio, la partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati e la partecipazione alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il parlamento europeo).

Vi sono altre funzioni, invece, in relazione alle quali si potrebbe ipotizzare un esercizio disgiunto da parte delle due Camere oppure l'attribuzione di funzioni ad una soltanto di esse (ad es. il controllo di sussidiarietà).

Alla luce delle osservazioni sopra formulate, sulla base dell'elenco di funzioni spettanti ai Parlamenti nazionali, ai sensi del Trattato di Lisbona, si potrebbe suggerire per il Parlamento italiano un modello di riferimento di carattere misto, di seguito ipotizzato. Tale modello muove dal presupposto di un'evoluzione in senso federale del nostro ordinamento costituzionale, e dalla sostituzione del Senato della Repubblica con il Senato federale o con la Camera delle Autonomie.

Potrebbe continuare a prevedersi un esercizio congiunto della funzione legislativa in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea, di disciplina nelle procedure per la partecipazione

alla fase discendente del diritto comunitario dello Stato e delle Regioni, e per l'esercizio del potere statale sostitutivo nei confronti delle Regioni (art. 117, comma 5 cost.).

L'esercizio congiunto della potestà legislativa potrebbe avere luogo secondo due possibili modalità alternative.

Una prima proposta da valutare potrebbe essere quella di confermare il modello «bicamerale paritario», ovvero il modello attualmente previsto dalla nostra Carta costituzionale, che richiede che i due rami del Parlamento esaminino, in successive letture, il progetto di legge e lo approvino nel medesimo testo (tale proposta si ispira a quella contenuta nella bozza "Violante", DDL Camera n. 553 XV Legislatura, che, non a caso, conserva il termine nella norma che sostituisce l'art. 70, l'avverbio « collettivamente» in essa presente).

Una seconda proposta potrebbe essere la seguente: il progetto di legge è esaminato e approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati. La Camera delle autonomie, alla quale è trasmesso il testo approvato, su richiesta di un quinto dei suoi componenti può esaminarlo e modificarlo. Ove la Camera delle Autonomie apporti delle modifiche, esse hanno un valore per dir così «rinforzato»: la Camera dei Deputati – alla quale spetta il compito di pronunciarsi su tali modifiche in via definitiva – può infatti discostarsi da quantola Camera delle autonomie ha deliberato solo votando a maggioranza assoluta dei propri componenti.

Potrebbe invece prevedersi riconoscimento di una sfera di competenza autonoma alla sola Camera rappresentativa delle autonomie territoriali per l'esercizio di ulteriori funzioni di tipo legislativo, per quanto riguarda l'individuazione dei principi fondamentali nella materia concorrente relativa ai rapporti delle regioni con l'Unione europea (art. 117, comma 3 cost.).

Quanto all'esercizio del controllo di sussidiarietà, previsto dal Protocollo II, del Trattato di Lisbona, sugli atti provenienti dall'Unione Europea, esso dovrebbe spettare alla Camera delle autonomie ove si assuma la violazione di interessi regionali, e alla Camera dei Deputati ove si assuma la violazione di interessi statali. L'unità della posizione italiana potrebbe essere garantita da forme di raccordo tra le due Camere, che assicurino l'unità della posizione italiana nei confronti delle istituzioni dell'Unione.

Con riferimento alla fase ascendente della formazione del diritto dell'Unione europea, si potrebbe verificare l'opportunità di prevedere, già nel testo costituzionale anziché nella legge di procedure, che ciascuna delle due Camere vi concorra, e abbia diritto a ricevere dal Governo l'informazione necessaria. In questo caso, come si è detto con riferimento al controllo di sussidiarietà, la Camera delle Autonomie si attiverebbe con riferimento ad atti che incidono su "interessi regionali", la Camera dei deputati si attiverebbe ad atti che incidono su "interessi statali". L'unità della posizione italiana potrebbe essere garantita da forme di raccordo tra le due Camere.

Con riferimento alla fase discendente dell'attuazione del diritto dell'Unione europea, nelle materie che appartengono alla competenza statale esclusiva, e nelle materie concorrenti, limitatamente alla fissazione dei principi fondamentali, si potrebbe prevedere che la legge comunitaria annuale e le altre leggi statali di attuazione di direttive comunitarie vengano adottate attribuendo la potestà legislativa ad entrambe Camere secondo uno dei due modelli sopra descritti.

Osservazioni sui modelli stranieri di riferimento per l'istituzione del Senato Federale (o Camera delle Autonomie)

La composizione della seconda camera nel modello tedesco

L'assetto costituzionale tedesco rappresenta sicuramente il più interessante per una valutazione comparativa. Esso presenta una seconda Camera i cui membri vengono designati dagli esecutivi regionali, opzione, questa, differente rispetto all'elezione a suffragio universale e diretto, nonché alla nomina "indiretta" da parte dei consigli regionali.

Nel sistema italiano, caratterizzato dal forte peso dei partiti e dalla presenza di un vincolo fiduciario tra esecutivo e legislativo, l'applicazione di questi due ultimi modelli potrebbe comportare la prevalenza degli indirizzi del partito nazionale di appartenenza a discapito di un'effettiva rappresentanza delle istanze territoriali.

Questa considerazione depone a favore del modello tedesco, che se da un lato delinea una seconda Camera più debole sotto il profilo della legittimazione democratica, dall'altro assicura una positiva corrispondenza tra gli interessi territoriali perseguiti dagli organi regionali e quelli dei senatori componenti la seconda camera.

La Costituzione tedesca prevede l'attribuzione alle Regioni, in seno alla seconda Camera, di un numero variabile di senatori in rapporto al numero degli abitanti; a ciascun Land infatti spettano almeno 3 rappresentanti, quattro ai Lander con più di due milioni di abitanti, cinque a quelli con più di sei milioni.

Tale soluzione non applica un criterio di rigida proporzionalità, ma è volta a conferire comunque un maggior peso politico alle Regioni con popolazione più numerosa.

La seconda Camera nel contesto dell'U.E.

La differenziazione dei ruoli delle due Camere si realizza ritagliando per il Senato federale un ruolo più specializzato che, oltre a raccordare con il livello regionale la funzione legislativa dello Stato, lo proietta in un ambito sovranazionale (principalmente con riferimento all'U.E.).

La proposta di valorizzare il ruolo del Parlamento per l'attuazione delle politiche comunitarie risponde agli obiettivi del Trattato di Lisbona, che riconosce un ruolo più importante e penetrante ai Parlamenti nazionali per un migliore funzionamento dell'UE.

Sotto l'aspetto della partecipazione alla fase ascendente del diritto dell'U.E, un modello di riferimento per la partecipazione alla formazione degli atti normativi comunitari è rappresentato dalla c.d. Camera dell'Europa prevista dall'art. 52, comma 3a, della Costituzione tedesca.

La Camera dell'Europa è un'articolazione interna del Senato tedesco, le cui deliberazioni valgono come deliberazioni del *Bundesrat* e i suoi componenti sono membri dello stesso *Bundesrat* designati su delega di ogni *Land*.

Questo organismo, quale organismo specializzato per le questioni relative all'Unione europea, è stato istituito con lo scopo di rendere più effettiva la partecipazione alla fase ascendente e consentire l'assunzione di deliberazioni in tempi rapidi specie nei casi d'urgenza, considerato che se tali questioni venissero affidate al *Bundesrat* - il quale decide nel suo plenum e si riunisce in un numero limitato di sedute annuali - si allungherebbero di molto i tempi per addivenire alla definizione della posizione nazionale in ambito comunitario.

La riforma del modello tedesco.

La Costituzione tedesca (*Grundgesetz – G.G.*) è stata oggetto in tempi recenti di un intervento di riforma del federalismo, da cui non si può prescindere nel momento in cui si guardi ad un "modello tedesco", pur non trattandosi specificamente di una revisione del bicameralismo sotto il profilo della struttura degli organi del potere legislativo (le due Camere: il *Bundestag*, vale a dire la Camera federale eletta dai cittadini; il *Bundesrat* vale a dire la seconda Camera o Senato federale, non eletta a suffragio universale diretto ma dai governi dei singoli *Lander*), bensì in punto di procedimento legislativo.

La riforma costituzionale tedesca ha realizzato una *deminutio* dell'intervento legislativo del *Bundesrat*, per l'esigenza di ridurre il potere di veto delle Regioni nei confronti del programma del Governo federale, e nel complesso ha inteso rendere più precisa e chiara la ripartizione delle materie.

Il bicameralismo tedesco imperfetto prevede l'approvazione da parte del *Bundesrat* delle leggi solo nelle materie seguenti:

- responsabilità dello stato (materia di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 74 G.G.);

- retribuzione e trattamento previdenziale degli impiegati pubblici che si trovano in un rapporto di servizio e di diritto pubblico (materia di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 74a G.G.);

- stato giuridico del personale al servizio della Federazione e degli enti di diritto pubblico direttamente dipendenti dalla Federazione, nei limiti di cui all'art. 74 a comma 3 (materia di legislazione esclusiva della Federazione ai sensi dell'art. 73 G.G.).

In altri termini, solo nei casi appena riportati avremo una legge dello Stato approvata da entrambe le Camere, vale a dire anche dal Senato; mentre di norma, come recita l'art. 77 "Procedura legislativa", le leggi federali sono approvate dal Bundestag.

Successivamente, dopo la loro approvazione, le leggi federali sono trasmesse senza indugio al *Bundesrat* che può richiedere la convocazione di una commissione composta da membri del *Bundestag* e del *Bundesrat*, per un esame in comune dei testi. Qualora la commissione proponga una modifica del testo di legge adottato, il *Bundestag* deve pronunciarsi nuovamente.

Per quanto concerne il **riparto delle competenze legislative**, la novellata Costituzione tedesca presenta un elenco di materie di competenza **esclusiva della Federazione** - *"Bund"* - (art. 73 GG) e un elenco di materie di competenza "**concorrente"** (art. 74 GG) della Federazione e delle Regioni - "*Lander"*.

Accanto, in via residuale, vi è lo spazio della legislazione **esclusiva dei *Lander***, posto che questi hanno diritto di legiferare in tutte le materie che non sono espressamente riservate alla Federazione (art. 70 comma 1).

Sulle materie ricadenti nella legislazione cosiddetta **"concorrente"**, ai sensi della Legge fondamentale tedesca, i Lander possono legiferare soltanto qualora non esista in tal senso un'azione del *Bund*, avendosi una disciplina della potestà concorrente diversa dalla omonima "concorrente" italiana, che si sostanzia invece in una normazione statale di principio ed una regionale di dettaglio.

In questo peculiare tipo di potestà legislativa, il *Bund* ha il diritto di legiferare (art. 72 c. II) quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso rendano necessaria una disciplina legislativa federale.

Con riferimento alla legislazione concorrente, la recente riforma ha sottratto a tale "clausola di necessità" alcune materie quali il diritto penale, il diritto civile, il diritto del lavoro, e quello previdenziale. Ne consegue che in questi ambiti non sussiste più in capo alla Federazione l'onere di dimostrare che il suo intervento normativo risulti necessario per realizzare condizioni di vita equivalente nel territorio federale.

La riforma costituzionale tedesca ha abrogato l'art. 75 GG, e con esso l'istituto denominato **"legislazione quadro"**, che dava luogo al susseguirsi di due procedimenti legislativi (l'uno sul piano federale, l'altro su quello di ciascun Land), fatto che rendeva il sistema inefficiente, tra l'altro, in riferimento all'attuazione del diritto comunitario. Tali leggi quadro, di norma comportavano che la Federazione adottasse disposizioni di principio, alle quali i Lander dovevano dare seguito emanando le necessarie leggi di integrazione entro un termine ragionevole fissato dalla stessa legge quadro federale. Le materie ricadenti in tale tipo di competenza sono state attratte in parte alla legislazione esclusiva federale, in parte alla legislazione concorrente e in parte alla legislazione esclusiva dei *Lander*.

A tale ultimo riguardo, il nuovo art. 72, comma 3, G..G., prevede in capo ai Lander la potestà legislativa in deroga nel caso in cui il *Bund* approvi una propria legge nelle nuove materie di legislazione concorrente derivanti dalla soppressione della norma relativa alla legislazione quadro.

Leale collaborazione e sussidiarietà nell'attuale contesto istituzionale

La traduzione operativa dell'equiordinazione tra i livelli di governo è il principio di sussidiarietà verticale enunciato dall'art. 118 della Costituzione.

Pur essendo originariamente riferito al solo riparto delle funzioni amministrative, per giurisprudenza costituzionale costante (a far data dalla sentenza n. 303 del 2003), tale principio proietta ora la sua portata ordinante anche sul riparto delle funzioni legislative e genericamente normative, informando di sé tutti i rapporti competenziali tra i diversi livelli di governo.

Si tratta di un principio ordinatore che da tempo fa parte del patrimonio comune delle esperienze costituzionali europee, ricorrendo frequentemente nei testi normativi (costituzionali e non), nella giurisprudenza e nella produzione dottrinale della stragrande maggioranza dei paesi europei.

Come testimoniato dall'etimo *subsidium*, sussidiario è l'intervento che opera in funzione ausiliare e che evoca quindi l'idea di sostegno e di soccorso. Ciò significa che le competenze di ciascun livello di governo devono avere carattere ausiliare, e quindi eccezionale, rispetto alle competenze del livello o dei livelli di governo sottostanti: si attivano perciò solo se ciò è *strettamente necessario* per dare soddisfazione ad esigenze unitarie, interessi infrazionabili che per la loro natura l'ente territoriale inferiore non può fronteggiare efficacemente. Di conseguenza, la sussidiarietà impone che in linea di principio tutte le competenze, sia amministrative che normative, siano riservate agli enti locali minori, salvo che non sia assolutamente indispensabile l'azione del livello di governo superiore. È pertanto un criterio flessibile d'allocazione delle funzioni, potendo spostare la linea di confine delle competenze ora verso il basso ora verso l'alto, a seconda delle circostanze, ma sempre nel rispetto del *favor* di cui debbono godere i livelli di governo inferiori.

Dunque la sussidiarietà è un «meccanismo dinamico» (sent. 303/2003 Cost.) che può imprimere due direzioni diverse al riparto mobile delle funzioni: una "discendente", quando prescrive che di regola tutte le competenze siano allocate verso il basso; una "ascendente", quando in via eccezionale consente che salgano verso l'alto.

Quando esprime un moto ascendente, il principio di sussidiarietà si tramuta nel principio di leale collaborazione (o cooperazione). Per giurisprudenza costante l'ente superiore che acquista la funzione deve esercitarla collaborando lealmente con l'ente che ne è stato spogliato e ne subisce l'esercizio. Deve perciò coinvolgerlo nei suoi processi decisionali in modo più ampio possibile.

In altre parole, la sussidiarietà/leale collaborazione impone che le istanze unitarie, non realizzabili cioè con il solo intervento locale, si realizzino attraverso un'azione quanto più possibile congiunta tra i livelli di governo interessati. La misura del coinvolgimento deve essere tanto più elevata quanto più il conseguimento del fine unitario interferisce con ambiti o interessi locali.

Roma, 24 marzo 2011

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
14/029/CR01/C1

BOZZA DI DDL COSTITUZIONALE 12 MARZO 2014: VALUTAZIONI E PROPOSTE DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Premessa

L'intervento di riforma costituzionale, di cui è stata diffusa una prima redazione (in data 12 marzo 2014), ha ad oggetto un'ampia revisione della Parte Seconda della Costituzione, laddove si disciplina l'Ordinamento della Repubblica.

E' indubbiamente positiva la scelta di trattare in un unico contesto di riforma e in un unico testo normativo la trasformazione del Senato e la riscrittura del Titolo V, come del resto chiesto in più occasioni dalla Conferenza delle Regioni. In questo spirito, i Presidenti delle Regioni considerano decisivo il buon esito di una riforma che ha grande rilievo per il Paese, intendono ribadire aspetti essenziali per le Regioni e avanzare, in uno spirito di leale collaborazione, anche proposte e ulteriori spunti di riflessione, che possono contribuire a definire una posizione unitaria di tutto il sistema istituzionale.

E' da cogliere certamente con favore il superamento del bicameralismo paritario e il fatto che l'Assemblea delle autonomie, pur rimanendo fuori del circuito della fiducia al Governo, conserva poteri di iniziativa legislativa e importanti funzioni di partecipazione al procedimento legislativo statale. Va però tenuto in considerazione il fatto, che dall'insieme dei poteri che sono assegnati all'Assemblea (e dal loro effettivo esercizio) dipende in gran parte il superamento della conflittualità che attualmente caratterizza i rapporti tra lo Stato e le Regioni nell'esercizio della rispettiva funzione legislativa.

Sotto questo profilo, le decisioni attinenti alla composizione, al funzionamento e alle funzioni della seconda Camera devono essere riviste, per il buon funzionamento di un sistema nel quale Stato, Regioni e Comuni possano operare in una dimensione costituzionale equilibrata e trasparente.

Composizione della nuova Assemblea delle autonomie

Il testo di riforma proposto prevede che l'Assemblea delle autonomie sia composta dai Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome (componenti di diritto), nonché, per ciascuna Regione e Provincia autonoma, da due membri eletti dai Consigli tra i propri componenti, e da tre Sindaci eletti da una assemblea dei Sindaci della Regione o della Provincia autonoma (componenti elettivi). Le modalità di elezione dei membri elettivi verranno stabilite con legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera dei deputati.

Al riguardo, si ricorda che la Conferenza delle Regioni da sempre ha sostenuto che la nuova Camera dovesse ispirarsi al modello del *Bundesrat* tedesco, espressione dei governi regionali.
Tuttavia, anche in relazione alla necessità di ricercare una posizione unitaria di tutto il sistema Istituzionale regionale e locale, la Conferenza delle Regioni in accordo con l'Anci, ha individuato quali elementi irrinunciabili:

- un sistema a elezione indiretta, in proporzione alla popolazione su base regionale, di rappresentanti di Regioni, Città metropolitane e Comuni, a cui aggiungere una rappresentanza di diritto dei Presidenti delle Regioni e dei presidente delle Province autonome di Trento e Bolzano e dei Sindaci dei Comuni capoluoghi di Regione (per il Trentino, dei Sindaci di Trento e Bolzano), nell'ambito di 120 componenti complessivi;
- l'elezione dei rappresentanti delle Regioni da parte dei Consigli regionali e l'elezione dei rappresentanti dei Comuni da un collegio elettorale formato dai Sindaci della Regione;
- la quota di rappresentanza di Regioni e Comuni, oltre ai componenti di diritto, necessariamente paritaria.

Rispetto alla posizione della Conferenza delle Regioni, il testo proposto contiene soprattutto una criticità, e cioè l'identico numero di rappresentanti di ciascuna Regione e Provincia autonoma, determinando così quello squilibrio di rappresentatività territoriale, che il criterio di proporzionalità rispetto alla popolazione residente invece garantisce.

Proprio per la necessità di garantire che l'Assemblea delle autonomie sia espressione autorevole delle istituzioni territoriali, non è condivisibile la previsione della nomina, da parte del Presidente della Repubblica, di ulteriori 21 componenti dell'Assemblea. La previsione, che sembra peraltro riecheggiare la figura dei senatori a vita (semmai da prevedere all'interno della Camera dei Deputati), non assicura la coerenza del modello, che invece dovrebbe essere volto a garantire esiti

sicuri e impegnativi per tutto il sistema delle Istituzioni della Repubblica, nei pronunciamenti delle due Camere.

Sarà, inoltre, necessario che le disposizioni costituzionali prevedano espressamente la figura del Presidente dell'Assemblea delle autonomie, disciplinandone l'elezione e i poteri, a garanzia dell'autorevolezza dell'organo.

Questa composizione, con la variabile del criterio di proporzionalità rispetto alla popolazione residente, accompagnata ad una revisione del sistema delle garanzie, potrà consentire alla seconda Camera l'assunzione di un ruolo centrale sia per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale (come già prevede la proposta del Governo) sia per garantire le competenze legislative di specifico interesse del sistema territoriale, sia infine per attribuire all'Assemblea l'esercizio di tutte quelle funzioni di controllo che si sostanziano nel potere di interpellanza e interrogazione.

Un punto da sottoporre a riflessione critica attiene alla mancanza della previsione inerente alla durata in carica dell'organo. Il testo proposto non fa riferimento, come invece avviene per la Camera, ad una durata complessiva dell'organo e sembra ipotizzare una sorta di organo "continuo", nel quale i componenti hanno loro, in quanto tali, una scadenza. In particolare, mentre i rappresentanti regionali scadono alla scadenza del mandato regionale, i Sindaci durano in carica cinque anni, persino a prescindere dalla loro permanenza in carica di Sindaci in quanto tali. Appare necessario, invece, quantomeno allineare gli effetti della scadenza del mandato, prevedendo che, in caso di cessazione dalla carica di Sindaco, il collegio dei Sindaci provveda all'elezione del nuovo rappresentante.

Poteri dell'Assemblea

La Riforma prevede il mantenimento del procedimento bicamerale paritario esclusivamente per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale. Si riconosce all'Assemblea il potere di esprimersi su qualsiasi disegno di legge in discussione alla Camera; per un ristretto nucleo di materie il voto contrario dell'Assemblea delle autonomie è superabile solo a maggioranza assoluta della Camera.

E' evidente, che in tal modo, l'equilibrio tra i due rami del Parlamento non appare salvaguardato, e che deve invece affermarsi il principio che, a fronte del voto negativo dell'Assemblea, sia sempre necessario un voto a maggioranza assoluta della Camera. Ogni altra soluzione – tenendo conto che l'Assemblea non ha competenze legislative riservate – sembra essere incompatibile con l'idea di

due Camere che – come la nuova versione dell'articolo 70, primo comma recita - esercitano "collettivamente" la funzione legislativa.

Modalità di voto

Un altro punto, tra i più delicati della Riforma, è il tema delle modalità di espressione del voto nell'Assemblea. La giusta rilevanza, già presente nel testo proposto, dell'elezione a livello regionale (sia della componente regionale in senso stretto sia della componente comunale, in quanto rappresentative di istituzioni che costituiscono insieme il sistema regionale delle autonomie), dovrebbe valorizzare la formazione di una volontà "a base regionale", quantunque la composizione mista dell'Assemblea non renda agevole la costruzione di questa volontà. In altri ordinamenti che hanno una seconda Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, l'unitarietà del voto in Assemblea è assicurata a monte dal vincolo di mandato. Nella composizione qui prevista bisognerebbe prevedere meccanismi di formazione della volontà della singola delegazione.

Modifiche al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni

Sul punto, le Regioni sono convinte dell'opportunità di non rinunciare a un elenco espresso di materie concorrenti, che contribuiscono a chiarire l'ambito di intervento della legislazione regionale, sia pure nel rispetto dei principi statali. Le stesse Regioni, peraltro, ritengono opportuno un "alleggerimento" dell'elenco delle materie concorrenti, e un corrispondente rafforzamento delle competenze statali esclusive, ad esempio in materia di energia, grandi infrastrutture, reti di trasporto (come del resto propone il testo) sia una prospettiva condivisibile. E', peraltro, evidente che in tal caso il passaggio di determinate materie (e funzioni) dalla legislazione concorrente a quella esclusiva dello Stato non può che essere circoscritta alle (limitate) materie e funzioni generalmente riconosciute di esclusivo intesse nazionale (come anche si seguito si precisa al n. 2 del presente paragrafo).

Tuttavia, anche se si volesse rimanere nell'ottica della semplificazione dei titoli di competenza secondo l'impianto proposto dal Governo, detta operazione appare possibile solo alle seguenti condizioni:

1. che vi sia comunque una elencazione, per quanto non esaustiva, dei titoli di competenza residuale regionale, altrimenti soggetti a "scomparsa", come in parte – ma solo limitatamente – fa il nuovo quinto comma dell'art. 117, peraltro con formulazione ambigua sull'interesse regionale perseguito; tale elencazione appare indispensabile per evitare nuove incertezze e il riproporsi di nuovo contenzioso;

2. che si riformulino alcuni titoli riattratti alla competenza esclusiva statale, che appaiono oltremodo ampi nella loro formulazione (es. norme generali sul procedimento amministrativo, coordinamento della finanza pubblica compresa quella locale). La revisione degli assetti delle competenze legislative non può infatti tradursi in un puro e semplice riaccentramento in capo allo Stato; suscita preoccupazione la riconduzione alle competenze esclusive statali della disciplina del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, della tutela e sicurezza del lavoro, così come l'attribuzione alla competenza statale delle norme in materia di governo del territorio ed urbanistica che nei fatti vanificano la competenza regionale sulla programmazione infrastrutturale. Di difficile condivisione anche l'attribuzione alla competenza esclusiva statale dei principi generali dell'ordinamento degli enti locali. Su questo fronte è necessario riconoscere alla Regioni il ruolo regolativo sugli enti intermedi;
3. che il ricorso da parte del legislatore statale alla cd. clausola di supremazia sia sottoposto a un procedimento che garantisca il rispetto delle condizioni cui essa stessa è subordinata. Sul punto, si potrebbero riprendere formulazioni già emerse nel corso dei lavori della Commissione per le riforme costituzionali, ipotizzando per questo specifico aspetto il possibile ricorso alla Consulta da parte del Senato. Si potrebbe adottare una formulazione del seguente tenore: "*la Camera dei deputati, acquisito il voto favorevole dell'Assemblea, può intervenire nelle materie di competenza regionale adottando una disciplina uniforme nella misura in cui sia strettamente necessario alla tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o al perseguimento di programmi di interesse nazionale. Ove il voto reso dall'Assemblea sia contrario, la Camera, su iniziativa del Governo, delibera a maggioranza assoluta"*.
4. Che la delega di funzioni legislative da parte dello Stato alle Regioni, contenuta nel VI comma dell'articolo 117, nella versione proposta dal Governo, sia esercitabile anche su richiesta delle stesse Regioni.

In tal modo, si manterrebbe allo Stato una potestà di intervento adeguata alla risoluzione di problemi di interesse nazionale, senza sacrificare eccessivamente il ruolo delle Autonomie, evitando altresì di generare conflitti di competenza tra Stato e Regioni. Si tratta con evidenza di una soluzione necessaria a fronte della complessità della *governance*, dove Stato e Regioni si trovano a dover rispondere anche di fronte all'ordinamento europeo a questioni di grande complessità che richiedono una risposta unitaria da parte dell'ordinamento.

Una soluzione che potrebbe garantire in ogni caso la soluzione concertata delle sfere di competenza legislativa, sia subito dopo l'entrata in vigore della riforma sia in fase successiva di implementazione, potrebbe essere la previsione di una legge bicamerale avente ad oggetto la definizione del contenuto specifico delle materie e delle funzioni, sul modello di altri ordinamenti che praticano modelli costituzionali federali o regionalizzati (nei quali lo sforzo di identificazione delle sfere di competenza propria dello Stato e delle Regioni è pervenuto ad un notevole livello di specificazione).

Con riferimento alle Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano, si esprime la necessità che la Riforma rispetti quanto previsto dagli Statuti speciali, così come avvenuto nel 2001.

Fase transitoria

Una riforma di così forte impatto presuppone che siano anche coerentemente tracciate le linee di una transizione capaci di guidare il sistema verso il nuovo assetto, tanto per quanto concerne le funzioni (come le leggi bicamerali sulle funzioni cui si è fatto cenno) tanto per quanto concerne l'entrata a regime dei nuovi organi.

A livello territoriale, sono già in atto processi di riorganizzazione per il governo delle aree vaste (provinciali o metropolitane) che richiedono anch'essi il forte presidio di meccanismi transitori.

Le Regioni si riservano, comunque, di presentare specifiche proposte di modifica del testo governativo, anche al fine di completare il proprio contributo in ordine ad aspetti di notevole rilevanza, come il sistema generale di finanziamento delle funzioni, il coordinamento della finanza locale, il ruolo e la collocazione nel testo costituzionale delle città metropolitane, la disciplina fondamentale per garantire il funzionamento dell'Assemblea, le prerogative dei componenti gli organi legislativi statali e regionali.

Roma, 19 marzo 2014

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE DI RIFORMA DEL SENATO, MODIFICA DEL TITOLO V E SOPPRESSIONE DEL CNEL

Audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati

12 novembre 2014

Il progetto di Riforma della Carta costituzionale è stato seguito nel corso di questi mesi con vivo interesse dalle Regioni.

Come è noto, durante la fase di discussione in Senato la Conferenza ha adottato, il 10 aprile 2014, un documento di emendamenti al testo base proposto dalla Commissione ed ha avviato con i relatori e con il Governo un confronto costruttivo volto alla massima condivisione del progetto riformatore. Tale documento rappresenta la posizione comune e condivisa da parte dei Presidenti delle Regioni sui cardini essenziali della riforma costituzionale che introduce una modificazione radicale della struttura del Parlamento, trasformando una delle due Camere in Camera rappresentativa delle Regioni e, sempre tramite elezione regionale, dei Comuni, nonché apporta rilevanti modifiche all'assetto delle competenze legislative statali e regionali.

La modifica del sistema bicamerale ed il riconoscimento del Senato come Camera delle Autonomie, la revisione del procedimento legislativo presenti nel disegno di legge costituzionale riprendono posizioni che la Conferenza delle Regioni ha sostenuto nel corso degli ultimi anni.

Il testo licenziato dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato nel mese di luglio superava alcune criticità presenti nella prima versione del disegno di legge governativo, accuratamente rilevate anche nel documento della Conferenza delle Regioni del 19 marzo 2004 (sulle prime proposte di riforma avanzate dal Governo), corrispondendo così alle proposte della Conferenza stessa .

Il testo approvato dall'Aula del Senato l'8 agosto u.s., invece, oggi all'esame della Camera, presenta diversi elementi di discontinuità rispetto al testo licenziato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato.

In particolare, si segnalano i seguenti punti sui quali sarebbe opportuno avviare un confronto anche ai fini della discussione che in sede di Commissione Affari Costituzionali della Camera si avvierà sul disegno di legge costituzionale.

Competenze del Senato e proposta di Legge bicamerale per l'individuazione delle competenze legislative statali e regionali

Le Regioni hanno accolto la scelta di superare il bicameralismo paritario, anche se non con un modello "monocamerale", ma con un modello bicamerale, espressione di una filosofia che vede al centro della dinamica parlamentare gli enti titolari di prerogative legislative.

Da tale punto di vista, le Regioni avevano comunque accolto anche l'idea di rivedere le regole sul riparto delle competenze legislative ai sensi dell'art. 117 Cost., pur essendo stata evidente, in un primo momento, l'intenzione di conseguire un complessivo ri-accentramento in capo allo Stato di molte "materie" attribuite dalla Costituzione vigente alla potestà legislativa regionale di tipo *concorrente* e di tipo *residuale*.

E questo ben al di là del ritenere che le ragioni del cospicuo contenzioso costituzionale sviluppatosi negli ultimi dieci anni tra Stato e Regioni risiedessero nella tanto contestata competenza "concorrente" ex comma terzo dell'art. 117, Cost.

Per questi motivi, nell'ottica del superamento del bicameralismo paritario, ma con l'attribuzione al Senato del ruolo di rappresentanza e di composizione delle istanze territoriali, le Regioni non hanno ritenuto, peraltro, di richiedere una eccessiva implementazione dei "titoli" di esercizio della funzione legislativa in via collettiva (articolo 70, I comma).

Tuttavia, al fine di rendere più agevole l'attuazione del nuovo Titolo V, in grado di prevenire e di ridurre il contenzioso che ha caratterizzato questi anni, le Regioni ritengono indispensabile, al fine proprio di garantire il ruolo di equilibrio del Senato, prevedere solo con un ulteriore caso di esercizio in via collettiva della funzione legislativa che rappresenta per le Regioni la vera chiave di volta di questa Riforma: **una legge bicamerale che disciplini l'esatta individuazione delle materie e delle funzioni di competenza statale e regionale.**

Assetto delle competenze legislative - revisione dell'articolo 117 della Costituzione

Quanto al riparto delle competenze legislative, il testo approvato dal Senato rappresenta un punto di equilibrio che le Regioni considerano "accettabile", nella misura in cui rappresenta l'esito di un percorso, molto articolato, che le ha viste protagoniste.

Anche in questo caso, il punto di approdo cui si è giunti, tanto più se si considera il punto di partenza, non è contestabile dalle Regioni che tuttavia sono ben consapevoli di quanto il dibattito circa il riparto ex art. 117 Cost. non sia ancora, e affatto, sopito.

Ciò detto, le novità introdotte nel dibattito in Aula rispetto al testo della Commissione, certamente più vicino alle istanze delle Regioni, ed in grado di garantire maggiormente l'equilibrio tra le materie di competenza statale e regionale, considerata la soppressione della potestà concorrente, presentano alcuni elementi di criticità che debbono essere affrontati.

Le Regioni, partendo dall'idea che la concorrenza nella potestà legislativa è in natura e che quindi la sua eliminazione è solo una semplificazione, ma che nei fatti ci sono materie che necessariamente **devono prevedere una concorrenza di competenze tra lo Stato e le Regioni (salute, governo del territorio, protezione civile solo per fare qualche esempio)** si sono orientate a confermare la proposta del Governo di sopprimere la concorrente ma ad alcune condizioni.

La prima è che vi sia nel provvedimento una chiara ed esaustiva elencazione delle competenze regionali. Il rischio di adottare una formula troppo sintetica è quello di riprodurre esattamente la stessa situazione di conflitto e contenzioso da cui si tenta di uscire.
Peraltro, il fatto di prevedere disposizioni generali e comuni da parte dello Stato su un ampio catalogo di materie potrebbe, certamente, limitare la competenza regionale.

Pertanto, **le Regioni ritengono essenziale rispetto alla formulazione dell'articolo 117** della Costituzione nel testo approvato dall'Aula del Senato, **ritornare alla formulazione di equilibrio che era stata adottata dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato**, in particolare in alcune materie nelle quali l'intreccio tra le competenze statale e quelli regionali è evidente e difficilmente comprimibile.

Ciò detto, per le Regioni, esiste, ed è molto più realistica di quanto ora non appaia, una seconda questione dirimente che attiene alla tematica del riparto delle competenze legislative.

Tale questione, attiene al **tentativo di "costituzionalizzare" la competenza esclusiva statale** (per il cui esercizio non è previsto il procedimento bicamerale) **sulla disciplina "generale" delle cc.dd. "aree vaste", vale a dire i futuri nuovi** - e a questo punto ineluttabili come lo erano le Province - **enti intermedi** titolari di funzioni il cui inquadramento ordinamentale ed istituzionale preoccupa da tempo coloro i quali, mentre si dibatte di riforma costituzionale, sono impegnati a dare attuazione alla legge n. 56/2014.

Infatti, se al dibattito fin qui svolto in ordine alla competenza ex lettera p), comma secondo, dell'art. 117, Cost., è corrisposta una riformulazione della disposizione che, seppur moderatamente, soddisfaceva anche le Regioni, l'inserimento nelle Disposizioni finali della nuova norma secondo cui *"fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale"* va in una direzione totalmente opposta.

Alla base del combinato disposto della nuova formulazione della lett. p) dell'art. 117 Cost. e della nuova disposizione finale si pone dunque la **grande questione dell'ordinamento locale, che vede oggi in base al testo approvato dal Senato ed all'esame della Camera, una soluzione del tutto inaccettabile per le Regioni.**

Sotto questo profilo **non può essere posta in discussione la scelta che sia la Regione a regolare l'ordinamento e le funzioni degli enti locali, sia pure entro una cornice di principi stabiliti dalla legislazione dello Stato.**

In questa prospettiva, appare indispensabile, l'eliminazione della nuova norma inserita nelle disposizioni finali.

Quelle appena illustrate rappresentano, per così dire, le "grandi questioni" della riforma costituzionale oggi all'esame della Camera dei deputati.

CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

17/22/CR05/C1

POSIZIONE DELLE REGIONI SUL RIORDINO DELLE FORME DI RACCORDO TRA STATO E AUTONOMIE TERRITORIALI

Sommario

Introduzione..... 3

1. **L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001 e l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Composizione, funzionamento ed effetti delle deliberazioni**..... 8

1.1. Individuazione della fonte normativa e disciplina della composizione della Commissione..... 8

1.2. Competenze della Commissione in composizione integrata..... 10

1.3. Modalità di deliberazione e di funzionamento della Commissione..... 11

1.4. Effetti dei pareri della Commissione nell'ambito del procedimento legislativo 12

2. **Spunti di riflessione in ordine alla revisione delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali. Il sistema delle conferenze a Costituzione invariata**..... 14

2.1. La posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome con particolare riferimento al "sistema delle conferenze". Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali del 7 aprile 2016.....14

2.2. L'adeguamento delle sedi e delle modalità di consultazione e concertazione interistituzionale. Proposta per l'introduzione di un Accordo per la consultazione preventiva e reciproca..... 16

2.3. Regolare le procedure e riorganizzare i lavori in base al peso e alla natura degli oggetti18

2.4. L'esigenza di garantire maggiore bilateralità tra Governo e esecutivi. Introdurre misure legislative di modifica delle attuali procedure (l. n. 400/1988, d.lgs. n. 281/1997, l. n. 131/2003)..... 19

Introduzione

Nella decisione della *Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali* di avviare, a pochi mesi dalla chiusura della precedente indagine conoscitiva sulle "*forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali*", una nuova indagine ed un nuovo ciclo di audizioni[1] risiede l'esigenza di rinnovare la riflessione su questioni rimaste del tutto irrisolte, anche e a maggior ragione dopo il fallimento del progetto di revisione costituzionale, approvato dal Parlamento in via definitiva il 12 aprile 2016 (recante "*Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione"*).

Ci si riferisce in particolare al non nuovo tema dell'integrazione della stessa *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, già prevista dall'articolo 11 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*), e alla prospettiva di rinvigorire e dare ulteriore sviluppo al c.d. "*sistema delle conferenze*", a partire da come lo stesso si è via via configurato per prassi, dalla sua "istituzione" ad oggi.

Non sono irrilevanti, dunque, le ragioni che, sul piano dei rapporti tra Stato e autonomie, si sono imposte all'attenzione del dibattito scientifico e politico-istituzionale dopo la consultazione referendaria dello scorso 4 dicembre.

In prima battuta, non può sfuggire come la revisione costituzionale del Titolo V, Parte II, della Costituzione, e l'assetto dei poteri che ne è disceso, abbia trovato ulteriore conferma anche nell'ultimo dei tre referendum costituzionali celebrati in Italia dall'entrata in vigore delle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001. In ben due occasioni (nel 2006 e nel 2016), i tentativi di riformare la forma di governo italiana non hanno superato lo scoglio referendario. Questo rileva in maniera significativa sulla natura stessa e sulla qualità dei rapporti tra istituzioni centrali e istituzioni territoriali; conseguentemente è necessario portare a soluzione le aporie che il sistema ha prodotto. E questo non solo con riferimento all'esigenza di superare l'elevato contenzioso sviluppatosi negli oltre 15 anni di vigenza dell'attuale Titolo V della Costituzione, ma anche e soprattutto per rendere le stesse istituzioni capaci di dare risposte più adeguate alle richieste crescenti della società e dei cittadini (che poi, negli stati liberal democratici, è tratto qualificante il rapporto tra governo e governati).

Nel contesto dei problemi di ordine istituzionale (dall'attuazione dello stesso Titolo V all'attuazione del federalismo fiscale, dall'attuazione della riforma del governo territoriale a quella della pubblica amministrazione) è imprescindibile, dunque, che la riflessione politica tenga conto della complessità che ragioni di ordine più generale impongono di considerare.

Ciò implica, per le autonomie, e le sedi della relativa rappresentanza, l'esigenza di affrontare proattivamente il post *referendum*, avviando, nell'immediato, una riflessione accurata, utile anche a rassegnare una posizione condivisa della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. alla Commissione

[1] L'indagine conoscitiva avviata il 9 febbraio scorso, come si dirà, persegue l'obiettivo di portare a compimento il percorso intrapreso negli ultimi due anni con lo svolgimento di due indagini conoscitive – sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riferimento al "sistema delle conferenze", e sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale. Si tratta di un ulteriore lavoro reso necessario anche dall'esito referendario del 4 dicembre 2016. In tale decisione sembra risiedere l'esigenza di valorizzare, quantomeno, gli strumenti già disposti dall'ordinamento per garantire l'unità del sistema, nel contesto di una forma di Stato fondata sull'autonomia, secondo quanto sancito all'art. 5 della Costituzione.

parlamentare per gli affari regionali, che il 9 febbraio scorso ha aperto una nuova[2] indagine conoscitiva sul sistema di raccordo tra Stato e autonomie, necessitata dall'esito referendario.

In buona sostanza, s'è fatto urgente rivedere le regole della cooperazione interistituzionale, semplificandole e, ancora prima, ottimizzandole. È in questa logica che va considerata l'ipotesi di dare attuazione a quanto previsto dalla legge costituzionale n. 3/2001 all'articolo 11.

Le Regioni si trovano ad affrontare, anche in questa fase, una nuova sfida che muove sia dall' esigenza di riordinare il sistema delle *conferenze intergovernative*, cui era approdata anche la prima *Indagine conoscitiva* sulle "forme di raccordo" svolta dalla Commissione nella pendenza del progetto di revisione costituzionale del 2016, ma anche alla necessità di procedere all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, unica sede costituzionalmente prevista di cooperazione legislativa tra Stato e autonomie.

Come frequentemente ricordato dalla Corte costituzionale, infatti, la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi[3], non ha solo determinato l'abnorme conflitto costituzionale al quale abbiamo assistito in questi 15 anni, specie sotto il profilo del contenzioso costituzionale tra legislazione statale e legislazione regionale, ma ha al contempo reso estremamente vulnerabile un sistema, quello proprio dello stato regionale, dove il principio collaborativo trova stentatamente applicazione[4].

La Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. intende pertanto rivendicare, anche in questa fase, una partecipazione attiva e costruttiva sia nel confronto con le istituzioni parlamentari (partecipando alle audizioni fissate dalla Commissione parlamentare), sia nel confronto con il Governo, dove diventano centrali i temi già ricordati dell'integrazione della stessa Commissione e della riforma del "sistema delle conferenze intergovernative", auspicate da tempo.

Basti notare come la situazione attuale si colleghi idealmente a quella che ha visto la Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. già protagonista del dibattito politico-istituzionale e portatrice di iniziative concrete. Ci si riferisce a quando nel 2006[5] le istituzioni si trovarono ad affrontare il post-referendum (in quell'occasione la consultazione popolare aveva ad oggetto il progetto di revisione perseguito dall'allora Governo Berlusconi), ragionando prima di tutto in termini di priorità politica.

Gli obiettivi verso cui convergere richiedono, con ogni evidenza, che siano messi in campo tutti gli strumenti riconosciuti dall'ordinamento, con modifiche al sistema delle conferenze intergovernative, con l'attivazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001, e con la previsione di ulteriori forme di "*coordinamento orizzontale*", anche di natura non formale, che possano colmare le plurime esigenze di raccordo del sistema multilivello.

---

[2] Il 13 ottobre 2016, in data antecedente al *referendum* costituzionale, la Commissione concludeva, rassegnando il Documento conclusivo agli atti della stessa Commissione, la prima Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle conferenze", avviata il 15 novembre 2015.

[3] Si vedano in particolare: sentt. nn. 7/2016, 278/2010, 401/2007, 6/2004.

[4] Non di rado la Corte, nel tentativo di colmare il *vulnus* determinato dall'impossibilità oggettiva di una vera e propria cooperazione legislativa, che sta poi alla base del contenzioso[4], ha fatto ricorso a criteri di interpretazione ermeneutica al cui interno assume carattere di parametro di costituzionalità l'osservanza delle regole della leale collaborazione (sent. n. 6/2004; sent. n. 303/2003, sent. n. 251/2016). In tale contesto, la legge statale, che intervenga in ambiti sui quali possono venire in rilievo anche competenze regionali, può superare il vaglio di costituzionalità solo ove preveda un *iter* "*in cui assumono il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese[4], che devono essere condotte in base al principio di lealtà*" (sentt. nn. 303/2003, 6/2004). Del resto, implicazioni estremamente rilevanti derivano dalla sent. n. 251/2016 sulla legge delega, n. 124/2015, per la riforma delle pubbliche amministrazioni, di cui si dirà meglio nel prosieguo.

[5] Si rinvia al documento della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. che riassume la posizione delle Regioni sull'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sul Senato federale (seduta 10 ottobre 2006).

Un punto dirimente della riflessione nella fase attuale dovrà certamente concernere il raccordo tra "*Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata*" e "*sistema delle conferenze intergovernative*" al fine precipuo di valorizzare l'integrazione tra le funzioni legislative e quelle esecutive, che infatti sono intimamente connesse.

In questa logica, il dibattito viene orientato di fatto verso obiettivi nuovi perseguendo la realizzazione dell'integrazione dei sistemi istituzionali sia attraverso la valorizzazione del raccordo tra esecutivi, che sta alla base della collaborazione orizzontale, sia attraverso l'inserimento, con un peso specifico ma variabile, della rappresentanza territoriale nel procedimento legislativo statale. Quest'ultima garantita, in prima battuta, dall'attuazione dell'articolo 11 della l. cost. n. 3/2001.

In primo luogo, va ricordato che sulla necessità di dare attuazione all'articolo 11, le Regioni si sono espresse favorevolmente sin dal 2004, in occasione dell'esame del d.d.l. Calderoli di riforma costituzionale; oggi, tramontata la proposta di riforma costituzionale che avrebbe con il bicameralismo differenziato riconosciuto a rappresentanti degli enti territoriali un ruolo attivo nella formazione delle leggi statali, è naturale, anzi doveroso, interrogarsi su come rendere operativo l'unico strumento che una norma costituzionale riconosce alle Regioni per interagire con il Parlamento, quando legifera in ambiti e materie di loro interesse.

In merito, la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016 ha ribadito con forza che il riparto di competenze fra Stato e Regioni, a Costituzione invariata, deve far perno sulla concertazione e leale collaborazione ogniqualvolta sia necessario armonizzare e comporre i rispettivi interessi, anche per prevenire l'insorgere di contenziosi e dare certezza in ordine alla normativa vigente.

Se la dialettica fra gli esecutivi si deve quindi attivare in seno alle Conferenze (Stato Regioni ed Unificata), e dopo la sentenza citata anche rispetto alle proposte di decreti delegati, come, per quanto attiene al procedimento legislativo ordinario, risulta indispensabile, nel rispetto delle prerogative del Parlamento, rendere effettiva la partecipazione delle Regioni alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Il fatto che a ben 15 anni dalla la revisione del Titolo V, si discuta ancora di come attuare l'art. 11 della l. cost. n. 3/2001, dà la misura di quanto sia complesso per l'ordinamento trovare suoi punti di equilibrio.

È sufficiente ricordare che il tema dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali fu già a suo tempo introdotto dal revisore costituzionale come "soluzione ponte", in attesa della riforma "del titolo I della parte seconda della Costituzione"[6] .

È noto, al riguardo, che la questione del superamento del bicameralismo paritario e indifferenziato con la trasformazione della seconda Camera in *camera a rappresentanza territoriale* era già, in quel contesto, fortemente sostenuta da un ampio schieramento di forze politiche, ma, all'evidenza dei fatti, perciò stesso comunque insufficiente.

Il dibattito odierno risente inevitabilmente di ciò che è accaduto in questi 15 anni e dell'impatto che hanno prodotto ben due procedimenti di massiccia revisione costituzionale *ex* art. 138 Cost., nessuno dei due confermato.

Affrontare ancora oggi questi temi richiede, tra le altre e con priorità, la consapevolezza del nuovo equilibrio che si è determinato, *in primis*, nello stesso assetto dei poteri legislativi, ripartiti tra lo Stato e le Regioni.

---

[6] L'Art. 11, comma 1, dispone che "*Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*".

Al contempo, mentre per un verso istituti previsti *ex novo* (v. art. 11, l. cost. n. 3/2001) per garantire l'ingresso delle rappresentanze territoriali in Parlamento e nel procedimento legislativo ordinario statale sono rimasti *lettera morta*, in parallelo hanno assunto un ruolo sempre più forte le conferenze tra esecutivi.

Un approccio efficace deve tenere conto di questo: la revisione del Titolo V del 2001 era pensata per realizzare *sic et simpliciter* una forma di stato a spiccata matrice federale. Nella fase odierna, la situazione si presenta molto diversa, anche e soprattutto per la dimensione e la qualità che hanno via via assunto i processi sociali, politici ed economici contingenti.

Affrontare oggi un dibattito di questo tipo richiede una riflessione che, in buona sintesi, attiene ai gangli essenziali del nostro ordinamento costituzionale.

Sotto questo profilo, a distanza di qualche anno dalle conclusioni del *Comitato paritetico*[7] istituito per l'attuazione dell'art. 11 più volte richiamato, è certamente da accogliere positivamente la decisione della Commissione di svolgere oggi una *rinnovata* analisi sulle modalità per portare a compimento la riforma costituzionale del 2001, a partire dalle caratteristiche che il sistema ha autoprodotto in via materiale dalla sua entrata in vigore.

Tuttavia, per come si è in concreto consolidato il modello di riparto tra competenze legislative statali e regionali *ex* art. 117 Cost., la norma contenuta nell'art. 11, l. cost. n. 3/2001, mostra di per sé un limite assoluto, non solo perché la sua applicazione è circoscritta alle materie *ex* comma 3 dell'art. 117 Cost. (di competenza concorrente), non riferendosi ad ambiti ancora più rilevanti in cui si estrinsecano gli indirizzi politici e gli indirizzi politico-legislativi.

Del resto, non è casuale, anche sotto questo profilo, che la giurisprudenza costituzionale abbia svolto un'accurata ricostruzione interpretativa che ha portato all'individuazione delle cc.dd. "*materie trasversali*" tra i titoli di competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. e), lett. m), lett. s)), dove la ricerca della leale collaborazione si giustifica proprio per l'interferenza con prerogative regionali.

Alla stregua di queste, assume rilevanza, ai nostri fini, anche la competenza statale che insiste a vario titolo sulla disciplina del *governo territoriale*, *in primis* su quella relativa all'ordinamento locale, *ex* lett. p) del citato art. 117, comma 2, Cost.

Emerge chiaramente dalla riflessione politica, nonché dal lavoro tecnico, svolto da ultimo in relazione all'approvazione e attuazione della legge n. 56/2014, come nella dialettica interistituzionale rivesta priorità chiarire la portata della competenza statale sul *governo territoriale* e in che misura sia garantita quella regionale, giustificabile in relazione al più generale principio di differenziazione.

Quello a cui occorre dare vita ora è un sistema corrispondente alla "costituzione materiale" e non a quella "formale", il divario tra le quali è concausa del disallineamento dell'attuale sistema multilivello.

Nel recente progetto di revisione costituzionale non confermato dal referendum si dava infatti soluzione a questo problema attraverso la trasformazione si del Senato in camera delle autonomie regionali e locali ma anche attraverso una complessa revisione dei procedimenti legislativi ordinari che, per certi ambiti di materia (ordinamento locale) vedevano un coinvolgimento della seconda camera rinforzato, pur restando sganciato dal tradizionale procedimento bicamerale puro.

[7] Il Comitato paritetico, cui partecipavano 4 senatori e 4 deputati, fu istituito nel corso della XIV legislatura su proposta dei Presidenti delle due Camere e delle Giunte per il regolamento, elaborando alcune ipotesi di modifica ai regolamenti parlamentari precipuamente finalizzate alla compiuta attuazione della norma costituzionale in argomento. L'esito dei lavori è stato oggetto di valutazione da parte delle due Giunte per il regolamento, di Camera e Senato, nelle sedute del 28/11/2002.

Risulterebbe persino fuorviante escludere oggi dall'applicazione dell'art. 11 la disciplina del "governo territoriale" *ex* lett. p) dell'art. 117, comma 2, Cost.

7

PARTE PRIMA

1. L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001 e l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Composizione, funzionamento ed effetti delle deliberazioni

Il richiamato articolo 11 della legge cost. n. 3/2001 dispone:

1. Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

Per dare attuazione al citato articolo 11, occorre affrontare, come evidenziato nella relazione della Commissione parlamentare in data 9 febbraio 2017, i seguenti punti:

1.1.Individuazione della fonte normativa e disciplina della composizione della Commissione

Fermo restando che gli aspetti inerenti al funzionamento ed all'organizzazione della medesima, nonché alle modifiche del procedimento legislativo, sono disciplinati dai regolamenti parlamentari, l'articolo 126 della Costituzione riferisce la costituzione della CPQR ai "*modi stabiliti con legge della Repubblica*".

L'orientamento della Commissione che ritiene compatibile il ricorso alla legge per regolare i meccanismi di rappresentanza (quali, quanti membri e con quali modalità prescelti) con il disposto dell'articolo 11 legge cost. n.3/2001 che demanda ai regolamenti parlamentari le disposizioni attuative, è condivisibile.

Infatti, con l'approvazione di una legge ordinaria verrebbe consentito alle Regioni di sottoporre la disciplina dei meccanismi di rappresentanza al vaglio dei giudici costituzionali, a tutela delle proprie prerogative costituzionali come risultanti dalla pluriennale opera di rielaborazione e ricostruzione della Consulta.

In ogni caso, stante le ricadute a livello regionale e locale ed anche per risolvere preventivamente possibili controversie di carattere costituzionale, si ritiene che il disegno di legge attuativo dell'articolo 11 legge cost. n. 3/2001 dovrebbe essere sottoposto all'esame del sistema delle Conferenze, ai sensi delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Le vigenti norme, assai risalenti nel tempo, (articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 e articolo 32 della legge 28 ottobre 1970, n. 775) sarebbero quindi da modificare e/o integrare, nel rispetto dell'autonomia organizzativa costituzionalmente riconosciuta alle Regioni.

Pertanto, fermo restando che il numero complessivo di componenti in rappresentanza delle Regioni e degli enti locali, anche in relazione all'applicazione del principio di leale collaborazione sancito

dalla giurisprudenza costituzionale sul titolo V, deve essere individuato in modo paritario rispetto ai componenti parlamentari, e che è imprescindibile che ogni Regione, nessuna esclusa, sia rappresentata nella Commissione, le modalità di scelta dei rappresentanti regionali dovranno essere riservate alle Regioni, salva la previsione di una norma sussidiaria in caso di inerzia.

Resta da valutare con attenzione la proposta della Commissione in ordine alla "natura" della componente regionale di rappresentanza da designare all'interno della commissione medesima in attuazione della sua integrazione.

Occorre cioè stabilire se la componente di rappresentanza regionale debba riferirsi all'organo legislativo regionale, come opinato dalla stessa Commissione, ovvero a quello esecutivo. Si può apprezzare richiamando il dibattito e le proposte avanzate dalla Conferenza delle regioni e delle PP.AA. nel 2006.

Quanto al *numero* dei componenti, fatta salva una riduzione dei componenti parlamentari, onde evitare di rendere difficoltosi i lavori della Commissione integrata (ad es. per mancato raggiungimento del quorum, strutturale e/o funzionale), alle Regioni dovrebbero essere riconosciuti 22 membri, uno per ciascuna Regione e Provincia autonoma.

L'eventuale squilibrio che si dovesse determinare tra rappresentanti regionali e rappresentanti locali, per garantire la pariteticità fra componente parlamentare ridotta e componente delle autonomie territoriali, sarebbe pienamente giustificato dal fatto che le competenze della Commissione riguardano per la maggior parte ambiti di pertinenza delle Regioni, unici enti titolari di competenze legislative costituzionalmente garantite.

Si segnala, sul punto, che non deve competere alla norma statale stabilire se le Regioni debbano disciplinare le modalità di scelta dei propri rappresentanti con norma di rango statutario o con legge regionale, diversamente da quanto opinato dalla Commissione; inoltre, la designazione del rappresentante degli esecutivi di volta in volta chiamato a partecipare alle sedute della CPQR potrebbe più propriamente essere attribuita alla Conferenza delle Regioni, anziché alla Stato-Regioni, a garanzia dell'autonomia organizzativa regionale e per consentire un utile raccordo con l'attività della Conferenza delle Regioni, che potrebbe così recuperare un ruolo significativo anche rispetto ai lavori del Parlamento.

Infine, sotto il profilo della composizione delle rappresentanze territoriali, assume rilievo il tema della designazione dei rappresentanti delle autonomie locali. Si tratta, anche a prescindere dal numero dei componenti, di una vera e propria scelta di politica istituzionale, con forti implicazioni non solo per la sorte delle stesse autonomie locali, ma per la stessa caratterizzazione della Commissione e dell'Assemblea parlamentare[8].

È noto, al riguardo, che parte della dottrina[9], che si è concentrata su questo profilo specifico – considera prioritaria la diretta rappresentanza delle collettività territoriali. Su tale premessa si ritiene dirimente l'ancoraggio dell'intera rappresentanza degli enti locali su base "*territoriale*".

Questa riflessione fa riemergere il problema non risolto dell'organismo chiamato a nominare la componente locale in senso alla Commissione integrata. All'ipotesi – su cui peraltro convergono la Commissione medesima[10] e il Comitato paritetico del 2002 – di far designare tali rappresentanti dalla

[8] In tal senso, R. Bin "*Un nodo decisivo: democrazia e corporativismo nella integrazione della Commissione parlamentare*", in Le istituzioni del federalismo, n. 15/2001.
[9] *Ibidem*;
[10] Si rinvia alla relazione introduttiva svolta in Commissione il 9/2/2017 dal Presidente D'Alia, nella quale si suggerisce l'attribuzione della designazione da parte della componente di rappresentanza locale della Conferenza Unificata.

Conferenza Stato-Città o dalla Conferenza Unificata[11] conseguirebbe un'asimmetria evidente fra meccanismi di designazione della componente regionale e meccanismi di designazione della componente locale. Questo determinerebbe pertanto un forte disallineamento rispetto al ruolo politico-istituzionale degli organi locali.

La questione è stata anche già affrontata in sede di coordinamento tecnico della Commissione Prima della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. nel corso della riunione del 22 febbraio u.s., e, mantenendo fermo il principio per cui la rappresentanza degli enti locali deve essere designata "*su base territoriale*" (e *non* quindi "*su base nazionale*"), la soluzione (nuovamente) proposta sarebbe che i nuovi regolamenti parlamentari demandassero la designazione all'organismo di rappresentanza locale, il *Consiglio delle autonomie locali* (CAL), previsto dall'art. 123, u.c., Cost.

Sul punto, potrebbe essere considerata l'ipotesi di attribuire tale compito al *Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle autonomie*, istituito nel 2012.

Nulla peraltro esclude, riallacciandoci idealmente alla più recente proposta di revisione costituzionale relativamente alla composizione del Senato, che la designazione della componente locale possa essere attribuita a Consigli regionali.

1.2. Competenze della Commissione in composizione integrata

Passando alla questione delle competenze della Commissione integrata, l'articolo 11, comma 2, attribuisce alla Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali una competenza consultiva rinforzata in relazione ai progetti di legge riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione.. A tal proposito, le proposte formulate dalla Commissione nella relazione introduttiva svolta il 9 febbraio u.s. dal Presidente D'Alia sono condivisibili (ampliamento della funzione consultiva della Commissione in composizione integrata a tutti i progetti di legge di interesse degli enti territoriali, comprese le leggi di delegazione legislativa e gli altri atti assegnati per i pareri alle Commissioni parlamentari).

Gli effetti rinforzati dei pareri riguarderebbero comunque solo gli ambiti di cui all'articolo 11, comma 2, mentre per gli altri pareri si applicherebbe la disciplina ordinaria prevista per i pareri delle Commissioni permanenti.

La competenza della Commissione in composizione integrata può infatti estendersi ad altri ambiti, tenendo conto che le attuali competenze della Commissione definite dai regolamenti parlamentari risultano più ampie.

In particolare i regolamenti parlamentari, con disposizioni precedenti alla riforma costituzionale del 2001 e mai adeguate a tale riforma, attribuiscono alla Commissione una funzione consultiva più ampia, riferita ai "progetti di legge che contengano disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione e in quelle previste dagli Statuti speciali delle regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle regioni" (articolo 102, comma 3, Reg. Camera; articolo 40, comma 9, Reg. Senato).

[11] A tal proposito, l'art. 9 del d.lgs. n. 281/1997, comma 2, lettera d), stabilisce che la Conferenza Unificata acquisisce le designazioni dei rappresentanti delle autonomie locali indicati, rispettivamente, dai presidenti delle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCEM "*nei casi previsti dalla legge*". La Conferenza Stato-Città, ai sensi dei commi 5,6 e 7, al contrario, non ha specifiche funzioni di designazione di rappresentanti.

In linea con quanto già rilevato dal Comitato paritetico istituito nella XIV legislatura, l'articolo 11, comma 2, non può dunque essere letto come limitativo delle competenze della Commissione integrata, in quanto esso si limita ad attribuire un particolare effetto procedurale ai pareri adottati dalla Commissione su determinati progetti di legge. I progetti di legge indicati dal citato comma 2 non risultano infatti esaustivi degli ambiti di interesse delle Regioni e degli enti locali. Inoltre, la oramai copiosissima giurisprudenza costituzionale sul titolo V dimostra come questioni di riparto di competenza tra Stato e Regioni possano porsi con riguardo alla maggior parte dei progetti di legge, al di là del formale riparto delle materie tra i commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 117. In tal senso depongono anche i pareri attualmente espressi sul punto dalle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato.

Appare dunque preferibile la soluzione che attribuisce alla Commissione in composizione integrata potere consultivo su tutti i progetti di legge di interesse per gli enti territoriali, mantenendo dunque una competenza inalterata rispetto a quella della attuale Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Continuerebbe invece a spettare alla Commissione parlamentare non integrata il parere sugli atti di scioglimento dei Consigli regionali e di rimozione del Presidente della Giunta regionale, in quanto l'articolo 126 Cost. e gli Statuti delle Regioni speciali attribuiscono espressamente tale parere ad una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Quanto allo svolgimento di attività conoscitiva, sarebbe auspicabile che i regolamenti parlamentari riconoscessero tale attività alla Commissione in composizione integrata, anche per favorire un approccio condiviso tra Stato centrale ed autonomie a problematiche di interesse comune.

1.3. Modalità di deliberazione e di funzionamento della Commissione

Quanto all'individuazione delle modalità di deliberazione e funzionamento della Commissione in composizione integrata, certamente è uno dei punti più delicati dell'attuazione dell'articolo 11.

Si tratta infatti del primo caso in cui una Commissione parlamentare assume deliberazioni con la partecipazione di soggetti non parlamentari (oggi l'unico caso di partecipazione di soggetti non parlamentari alle deliberazioni delle Camere è la partecipazione dei delegati regionali al Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica).

La principale questione da risolvere, riguarda i quorum strutturali e funzionali.

La soluzione del voto per componenti (due componenti: quella parlamentare e quella delle autonomie considerate nel loro complesso) sembra preferibile, anche alla luce di quanto la Corte Costituzionale ha sottolineato in occasione dell'esame di questioni di legittimità sollevate da alcune Regioni in ordine all'istituzione ed al coinvolgimento della Conferenza Unificata (sentenze nn. 337/2001 e 408/1998).

La Corte ha rinvenuto nella disciplina delle concrete modalità di funzionamento della Conferenza una adeguata tutela della posizione delle Regioni, "posto che nell'organismo unificato non vi è la totale compenetrazione fra la Conferenza Stato-Regioni e quella Stato-Città". La Corte ha ritenuto le Conferenze Stato Regioni e Stato Città organismi tra loro ben distinti come indicato dalla previsione contenuta nell'art. 9, comma 4, legge n. 281/1997 che sancisce che l'assenso della Conferenza Unificata è assunto attraverso il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono le due Conferenze.

Trattandosi di questioni assimilabili, si ritiene che la votazione per componenti sia quella più rispettosa del ruolo che la legge costituzionale n. 3/2001 ha inteso garantire a Regioni ed enti locali con la partecipazione alla Commissione parlamentare.

Il parere si intende approvato quando, a seguito dell'effettuazione di un'unica votazione cui partecipino contestualmente sia i parlamentari sia i rappresentanti delle autonomie, esso abbia ottenuto la maggioranza dei voti della componente parlamentare e di quella delle autonomie (complessivamente considerata), distintamente computate. Tale soluzione presenta il pregio di incentivare la ricerca di soluzioni concordate tra la componente parlamentare e il sistema delle autonomie e di promuovere il raggiungimento di intese tra i diversi livelli di rappresentanza istituzionale, in quanto l'intesa costituisce l'unico modo per assicurare il funzionamento della Commissione. Il mancato raggiungimento dell'accordo e la conseguente inerzia della Commissione costituisce, inoltre, un deterrente capace di innescare la ricerca di un meccanismo virtuoso di composizione preventiva dei conflitti.

A tal proposito, si condivide la proposta della Commissione con cui si prospetta come modalità ordinaria di lavoro della Commissione la nomina di due relatori, un parlamentare ed un rappresentante delle autonomie, in modo da favorire il raggiungimento di una posizione concordata tra parlamentari nazionali e rappresentanti delle autonomie.

1.4. Effetti dei pareri della Commissione nell'ambito del procedimento legislativo

Ulteriore questione assolutamente rilevante riguarda gli effetti nell'ambito del procedimento legislativo dei pareri espressi dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. L'art. 11, c. 2, dispone in proposito che "*quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.*".

A tal proposito è condivisibile che, come sopra affermato, gli effetti rinforzati dei pareri riguardino solo gli ambiti di cui all'articolo 11, comma 2, mentre per gli altri pareri si applichi la disciplina ordinaria prevista per i pareri delle Commissioni permanenti.

Con alcuni temperamenti, però: l'attuazione dell'articolo 11, c. 2, avviene dopo oltre 15 anni dall'approvazione della riforma del 2001 e deve dunque tenere conto della ormai stratificata giurisprudenza costituzionale sul titolo V, che ha dato una lettura fortemente innovativa rispetto alla lettera del testo costituzionale delle elencazioni di materie ivi contenute.

La Corte costituzionale ha infatti più volte sottolineato che la complessità dei fenomeni sociali oggetto di disciplina legislativa rende nella maggior parte dei casi difficile la riconduzione *sic et simpliciter* di una normativa ad un'unica materia, determinandosi invece un intreccio tra diverse materie e diversi livelli di competenza che la Consulta medesima non ha esitato a definire "*inestricabilmente commiste*" (sentenza n. 250/2015; *ex plurimis*, sentenze n. 278/2010; n. 213/2006, n. 133/2006, n. 431/2005, n. 231/2005; n. 219/2005, n. 50/2005, n. 308/2003).

Gli interventi del legislatore sono infatti frequentemente volti "*a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse, quanto piuttosto interessi distinti che ben*

possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni corrispondenti alle diverse materie coinvolte" (sentenza n. 251/2016).

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale ha peraltro dimostrato come non sia possibile una chiara distinzione tra le materie di cui ai commi secondo, terzo e quarto comma dell'articolo 117 della Costituzionale.

Si propende, pertanto, per un'interpretazione evolutiva del riferimento alle materie di cui all'articolo 11, c. 2, che ricomprenda tutte le materie suscettibili di determinare un intreccio tra ambiti materiali di pertinenza statale ed ambiti di pertinenza regionale.

Si tratta di un'interpretazione estensiva, necessaria peraltro per allineare la formulazione dell'articolo 11, c. 2, alla consolidata giurisprudenza costituzionale.

PARTE SECONDA

2. Spunti di riflessione in ordine alla revisione delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali. Il sistema delle conferenze a Costituzione invariata

2.1. La posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome con particolare riferimento al "sistema delle conferenze". Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali del 7 aprile 2016

Nel dare avvio alla seconda indagine conoscitiva, la Commissione per le questioni regionali sottolinei come la mancata integrazione della Commissione medesima, ai sensi dell'art. 11, l. cost. n. 3/2001, vada considerata una delle cause dell'elevato contenzioso e dello stallo del sistema. D'altra parte va rilevato che la Commissione individua in *una* delle soluzioni[12] la razionalizzazione del "sistema delle conferenze", mai adeguato alla riforma del titolo V. Soluzione la cui attivazione è ineludibile, alla luce dell'esito negativo del referendum costituzionale sul testo di revisione volto al superamento del bicameralismo indifferenziato e la trasformazione del Senato in camera delle autonomie.

È ben noto che il progetto di revisione costituzionale del 2016 non menzionava il sistema delle conferenze[13] e dunque operava la scelta di non costituzionalizzarle, come invece era stato ipotizzato, in diverse occasioni, dalla Regioni[14].

Il progetto di legge costituzionale prevedeva tra le attribuzioni del nuovo Senato "*funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica*". E tuttavia, la relazione tra questa particolare attribuzione senatoriale e la natura stessa delle attribuzioni delle conferenze intergovernative merita una precisazione, confermata peraltro nelle conclusioni della prima indagine conoscitiva. In nessun caso infatti, se ne proponeva la soppressione *sic et simpliciter*, ma un loro complessivo riordino in chiave di valorizzazione della funzione tipica delle conferenze, che è il raccordo tra esecutivi, attraverso l'ottimizzazione dei meccanismi cooperativi che si dispiegano nella fase attuativa delle decisioni legislative. Del resto, nell'ambito delle audizioni svolte in Commissione[15], si è registrato un ampio riconoscimento del fondamentale ruolo di raccordo tra Stato e autonomie territoriali svolto, in questi 15 anni dalla riforma costituzionale del 2001, dalle Conferenze[16].

---

[12] Merita essere annotato, anche in questa sede, che accanto alla soluzione prospettata sopra, la Commissione individua altri tre filoni di attività da sviluppare nell'indagine avviata, proprio attribuendo ai temi in questione un peso specifico nel potenziamento del sistema di raccordo tra Stato e autonomie. Si tratta in particolare, dell'attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, sancita nell'art. 119, Cost., dell'aggiornamento degli Statuti speciali, dell'attivazione di forme diffuse di "*regionalismo differenziato*", *ex* art. 116, comma terzo, Cost. di grande rilievo, al riguardo di quest'ultimo aspetto, quanto si legge nella relazione introduttiva alla seduta del 9 febbraio del Presidente *D'Alia* e cioè che il riconoscimento di forme particolari di autonomia "*dovrebbe finalmente trovare compiuta attuazione nella prospettiva di una «specialità diffusa», in grado di rispondere in maniera mirata ai bisogni emergenti dai diversi territori, nell'ottica di una valorizzazione delle diversità e in un quadro concordato di responsabilità*".

[13] A differenza del legislatore costituzionale del 2005, il quale, nel testo sottoposto a referendum il 25-26 giugno 2006, costituzionalizzava la *Conferenza Stato-Regioni*, che aveva il compito di "*promuovere Accordi e Intese*", e prevedeva l'istituzione con legge delle altre conferenze "tra *lo Stato e gli enti di cui all'articolo 114 della Costituzione*" (previsioni che collocava nel corpo dell'art. 118, Cost., collegandole, quindi, all'esercizio delle funzioni *amministrative*).

[14] Si rinvia al Documento della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. del 10 ottobre 2006.

[15] Si rinvia in particolare all'Audizione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA., Stefano Bonaccini, del 7 aprile 2016, consultabile on-line.

[16] Si veda il *Documento conclusivo* dell'Indagine conoscitiva sulle "forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali", pubblicato on-line, pagg. 15-22.

In quella stessa occasione, anche la Conferenza delle Regioni e delle PA aveva affrontato il tema del riordino del sistema delle conferenze nella prospettiva della riforma, e quindi della trasformazione del Senato, camera legislativa a rappresentanza territoriale, che assumeva tra i suoi compiti il raccordo tra livelli istituzionali, senza mai mettere in discussione la valenza specifica della funzione svolta dal sistema delle conferenze[17]. Funzione che restava, anche nel nuovo assetto, caratterizzata da un raccordo intergovernativo (tra organi espressione di un potere esecutivo), di per sé inidoneo ad inserirsi nella fase di definizione della legge.

Il sistema della cd. "concertazione interistituzionale" ha indubbiamente avuto, soprattutto nell'ultimo decennio, un inarrestabile *trend* di crescita e, sia pure con le difficoltà dovute proprio a questo sviluppo, ha sin qui garantito la tenuta dei rapporti tra livelli di governo, "*colmando la mancanza nel nostro ordinamento di altre sedi di cooperazione e rappresentanza degli interessi territoriali*"[18].

Nel Documento del 23 marzo 2016, che riassume la posizione della Conferenza delle Regioni, espressa dal Presidente nell'audizione del 7 aprile 2016 presso la Commissione nell'ambito della precedente Indagine conoscitiva, i punti qualificanti ponevano l'accento sulla necessità di assicurare meccanismi di raccordo tra le conferenze intergovernative e il procedimento legislativo statale. Questo tenuto conto che "*la necessaria mediazione tra interessi statali, regionali e locali non si esaurisce certo nella sola definizione delle norme legislative*"[19].

Al raccordo legislativo avrebbe dovuto assolvere il nuovo Senato. La funzione di raccordo, ad esso specificamente attribuita, andava prima di tutto declinata in base alla natura dell'organo espressione del potere legislativo. Allo stato attuale dell'assetto costituzionale rileva la prospettiva avanzata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali di procedere alla parallela integrazione ai sensi dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001.

La funzione che nel sistema è assolta dalle conferenze intergovernative presenta di per sé tratti peculiari delle soggettività che rappresenta – esecutivi, appunto – e questo porta come conseguenza non solo la considerazione dei limiti cui è sottoposta costituzionalmente, ma anche la particolare posizione che nello stesso sistema ricopre: la responsabilità ultima dell'attuazione delle politiche pubbliche e della qualità delle prestazioni erogate, sulla cui base si forma poi il consenso politico.

[17] Si rinvia sul punto al *Documento* della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. del 23 marzo 2016 dal titolo "*Prime valutazioni sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle conferenze*".
[18] Così C. Tubertini "*Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*", in Le istituzioni del federalismo, n. 1-2/2010.
[19] Si rinvia sul punto al *Documento* della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. del 23 marzo 2016.

2.2. L'adeguamento delle sedi e delle modalità di consultazione e concertazione interistituzionale. Proposta per l'introduzione di un Accordo per la consultazione preventiva e reciproca

Nel contesto dato, al fine di affrontare tali nuovi obiettivi, occorre porre a base della riflessione alcuni elementi di specifica rilevanza.

Tra di essi certamente il tema dell'integrazione tra funzione esecutiva e funzione legislativa regionale; il tema del riordino dell'organizzazione e delle procedure sulla base del peso e della natura degli oggetti; i meccanismi per il rafforzamento della bilateralità.

Uno dei punti di partenza è riesaminare le conclusioni della prima indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie rassegnate dalla Commissione parlamentare. È noto che una delle ipotesi avanzate in tale sede è la prospettiva di una riduzione del numero delle Conferenze.

Anche a prescindere dalla condivisibilità di questa proposta, sembra oggettivamente che la fase attuale, per le sue inedite complessità, richieda un approccio più organico ai meccanismi di cooperazione e di coordinamento tra i livelli di governo, sviluppatisi, come ben noto, anche in via di prassi.

Pare di estrema importanza fissare modalità proprie della prassi politica, ispirate al dovere di "lealtà", pilastro fondamentale delle relazioni tra Stato, regioni e autonomie.

Torna di assoluta attualità dare sviluppo concreto al richiamo sistematico della stessa Corte costituzionale al dovere della collaborazione "leale". Mantengono intatto il loro carattere innovativo le proposte avanzate al Governo dalla Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. nella seduta del 10 ottobre 2006, ipotesi formulate nel contesto di un'ampia riflessione sulle questioni nodali post-riforma del Titolo V del 2001. Ci si riferisce in particolare alle strategie indicate per intraprendere "*nuovi percorsi ispirati più decisamente alla logica del dialogo tra livelli di governo*" […] "*che consenta la partecipazione, con pari grado di responsabilità, ai processi di elaborazione e attuazione delle politiche di governo, pur nella diversità dei ruoli istituzionali*"[20].

In quel contesto, fu proposta l'idea di definire un vero e proprio "*accordo per la consultazione preventiva e reciproca*", necessaria per la co-determinazione ex ante delle principali linee di intervento, preventivo all'esame dettagliato delle iniziative.

Questo potrebbe servire, quando si darà corso al nuovo assetto funzionale e procedurale delle conferenze intergovernative, a formulare ODG innanzitutto condivisi, ma soprattutto separati tra oggetti strategici e oggetti più di dettaglio.

Del resto, l'esperienza insegna che il contemperamento reciproco dell'interesse unitario dello Stato, dell'interesse delle singole regioni, delle regioni tra di loro e delle collettività rappresentate spesso è sì garantito da forme di iper-procedimentalizzazione, ma altrettanto spesso è garantito da buone prassi, nell'assenza di meccanismi iper-formalizzati.

Nel nuovo percorso che ci si accinge ad intraprendere, dovranno essere preliminarmente approfondite, con estrema attenzione, tutte le implicazioni che derivano, per un verso, dal principio costituzionale della separazione tra la funzione legislativa ed esecutiva, e per altro verso, dall'intensa complessità dei fenomeni sociali, che ha determinato una fortissima commistione tra tali funzioni.

Si è detto che uno dei rimedi apprestati dall'ordinamento è proprio quello sussumibile sotto il principio della leale collaborazione. È altresì noto che la complessità fattuale dei fenomeni ha investito lo stesso sistema delle fonti, con la forte espansione, tra l'altro, dei poteri normativi del

[20] Documento della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. del 10 ottobre 2006.

Governo, vale a dire l'espansione dello strumento della decretazione d'urgenza e della decretazione delegata. Proprio questo impedisce che si possa ragionare nei termini di una netta distinzione tra funzione legislativa e funzione esecutiva.

Prova ne è che le stesse *conferenze intergovernative* hanno assunto, via via, un ruolo determinante sulla stessa formazione della legislazione statale. Questo fenomeno, così importante nella Costituzione materiale, non si è determinato solo per la mancanza dell'integrazione delle sedi legislative, quale avrebbe dovuto essere il Senato delle autonomie, o come dovrebbe essere, ad esito della concreta attuazione dell'art. 11, l. cost. n. 3/2001, la commissione parlamentare per le questioni regionali *integrata*. Si pensi solo a quanta importanza ha avuto l'introduzione nell'ordinamento dell'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali, organo chiamato ad assumere responsabilità primarie anche legislative.

Una riflessione importante dovrà, quindi, riguardare in quest'ottica la nuova fisionomia che ha assunto la stessa legislazione regionale nella dialettica *Esecutivo-Assemblee elettive regionali*.

I temi da ultimo richiamati potrebbero essere utilmente sottoposti ad un'analisi approfondita in occasione dei seminari sulla leale collaborazione, la cui organizzazione è stata assegnata dalla Commissione Prima alla Regione Umbria.

È in questo contesto giuridico, d'altronde, che sono maturate le statuizioni della sentenza cost. n. 251/2016, che, come oramai noto, impone lo strumento dell'*intesa* sugli schemi di decreti legislativi attuativi della legge n. 124/2015, cd. Legge *Madia* di riforma delle amministrazioni pubbliche.

Pur nell'assenza di un'indicazione circa la sua natura, se intesa *debole* o *forte*[21], la pronuncia, come da più parti sottolineato[22], è una novità nella giurisprudenza costituzionale. Opportunamente, la Corte ha costantemente escluso l'applicazione del principio collaborativo al procedimento legislativo ordinario, mentre nel caso di specie obbliga il legislatore delegato ad osservarlo.

Questo non sembra tuttavia porre un problema sul piano delle fonti del diritto, né ribalta l'orientamento giurisprudenziale sin qui seguito. Come sottolinea il Consiglio di Stato nel parere reso il 17 gennaio su richiesta di Funzione Pubblica circa le modalità di attuazione della sentenza, "*il meccanismo dell'intesa si configura come un procedimento riferito tipicamente agli organi esecutivi*", non pronunciandosi la Corte sui "*possibili percorsi alternativi*". Del resto, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, tramite espressione di pareri, nell'attività di normazione primaria del Governo è previsto già dalla disciplina vigente, benché circoscritto ai disegni di legge di iniziativa governativa e ai decreti-legge.

Il vero traguardo da conseguire attiene in realtà alla creazione di un raccordo già a monte, a livello delle scelte politiche di fondo[23].

Il principio collaborativo, cui si è fatto più volte cenno, impone di ripensare radicalmente principi e metodi della collaborazione propri degli ordinamenti fondati su poteri legislativi centrali e poteri legislativi decentrati, come è il caso dell'ordinamento italiano.

---

[21] È coerente ritenere che, per fare l'intesa, operi la *speciale procedura* prevista dall'art. 16 della l. n. 124/2015, integrando la disposizione, che ricalca in larga parte l'art. 3 del d.lgs. n. 281/1997 (intesa *debole*), con i principi sanciti in via giurisprudenziale, in particolare sulla necessità da parte del Governo di reiterare i tentativi di intesa. L'adozione dell'atto può avvenire solo come "*ipotesi estrema*"*, che si verifica allorchè l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace*" (sent. n. 7/2016).

[22] In tal senso, Consiglio di Stato, sede consultiva, parere n. 83 del 17 gennaio 2016; in dottrina, M. Cosulich, *"Degli effetti collaterali del voto referendario. Alcune osservazioni, sul filo del paradosso"*, in rivista AIC, n. 1/2017.

[23] In questo senso, F. Bassanini, Audizione in Commissione parlamentare per le questioni regionali – *Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»*, Seduta n. 4, 11 febbraio 2016.

2.3. Regolare le procedure e riorganizzare i lavori in base al peso e alla natura degli oggetti

La riflessione su composizione, modalità di funzionamento ed eventuale creazione di meccanismi di raccordo tra le conferenze intergovernative e la commissione parlamentare *integrata* ai sensi dell'art. 11, l. cost. n. 3/2001, riguarderà necessariamente anche la ridefinizione degli oggetti.

Sotto questo ultimo profilo, le innovazioni dovrebbero tendere alla valorizzazione della funzione tipica svolta dagli organi rappresentati nelle conferenze, se, come emerge anche dall'indagine parlamentare, l'eterogeneità degli oggetti è spesso causa di rallentamento, oltre a distogliere la discussione politica, e la parallela istruttoria tecnica, dalle questioni più rilevanti.

Potrebbero essere ipotizzate corsie separate, con la disciplina dei termini per l'espressione dei pareri o per la stipula delle intese, in relazione alla strategicità degli oggetti, per qualità e rilevanza degli obiettivi. Sotto questo profilo, potrebbero ipotizzarsi revisioni organizzative interne alle stesse Conferenze, agendo sui relativi regolamenti di funzionamento.

Occorre, anche in questo ambito, riesaminare con estrema attenzione le conclusioni dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare sulle "forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali", che, in più di un passaggio, ha sottolineato come la mancanza di una selezione puntuale degli oggetti, per qualità e rilevanza, possa provocare effetti negativi a fronte di decisioni estremamente rilevanti quali, tra gli esempi fatti[24], quelle relative all'impiego delle risorse finanziarie messe a disposizione dai fondi strutturali europei.

Come corollario, potrà essere necessario stabilire modalità, tempi e strumenti differenziati per le questioni di interesse particolare di un singolo territorio rispetto a questioni di ordine generale.

Inoltre, dovranno essere riconsiderate quelle competenze, svolte dalle Conferenze, frutto, sotto alcuni profili, del ruolo "*di supplenza della rappresentanza territoriale*"[25] fin qui agito. Anche questo elemento potrà essere utilmente approfondito in seno al già richiamato seminario.

Occorre pertanto immaginare soluzioni che vadano nella direzione di rafforzare il ruolo di coordinamento nell'adozione di provvedimenti di particolare rilevanza (leggi di stabilità, leggi di riforma istituzionale, leggi di riforma amministrativa, ecc.), nell'attività di normazione primaria, ivi incluso il potere delegato, del Governo.

[24] E. Moavero-Milanesi, Audizione in Commissione parlamentare per le questioni regionali – *Indagine conoscitiva*, Seduta n. 16, 19 maggio 2016.
[25] S. Mangiameli, Audizione in Commissione parlamentare per le questioni regionali – *Indagine conoscitiva*, Seduta n. 13, 21 aprile 2016.

2.4. L'esigenza di garantire maggiore bilateralità tra Governo e esecutivi. Introdurre misure legislative di modifica delle attuali procedure (l. n. 400/1988, d.lgs. n. 281/1997, l. n. 131/2003)

Un punto estremamente rilevante da affrontare nell'ottica di addivenire alle forme più efficaci di raccordo tra Stato e autonomie territoriali, concerne l'adeguamento delle norme poste attualmente a presidio dei procedimenti di concertazione.

Si tratta di riconsiderare complessivamente i procedimenti che sfociano nei pareri e nelle intese, anche per favorire maggiore bilateralità tra il Governo e gli esecutivi territoriali.

Si è già detto come le disposizioni vigenti non favoriscano sempre una vera autonomia delle Conferenze dal Governo.

Si pensi alla disciplina delle intese, che andrebbe adeguatamente integrata, legificando i principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale. Le disposizioni che regolano le intese devono consentire che esse siano prima di tutto informate al principio di lealtà e devono scoraggiare il Governo ad assumere atteggiamenti unilaterali. Occorre, in sostanza, legificare i principi via via affermati dalla giurisprudenza costituzionale, soprattutto in relazione all'applicazione del principio collaborativo e alla necessità di un "confronto paritario" … "*tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica*" (sent. n. 31/2006).

In ultimo, occorre aggiornare le riflessioni su alcune misure proposte nel Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva del 2016. In particolare potrebbe risultare utile prevedere forme di rotazione nella Presidenza delle Conferenze. Agli stessi fini, particolare rilevanza assume la necessità di garantire una partecipazione più qualificata degli enti alla formazione degli ordini del giorno, che non è una mera attività di segreteria, ma al contrario può incidere in maniera significativa sulla concreta attuazione della leale collaborazione.

Tutte queste riflessioni portano a considerare intrecciate il *riordino del sistema delle conferenze* e il concreto *avvio della commissione parlamentare integrata* ai sensi dell'art. 11, l. cost. 3/2001.

È superfluo sottolineare come sarebbero diversi i presupposti, e diverse anche le conclusioni, qualora non si dovesse procedere all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Tutt'atra dimensione prenderà in quel caso la questione del riordino dei meccanismi di cooperazione, poiché le conferenze intergovernative resterebbero l'unica sede interistituzionale per il raccordo sia legislativo sia esecutivo.

Roma, 9 marzo 2017

CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

18/128/CR5b/C1

LE REGIONI E LE NUOVE SFIDE DEL REGIONALISMO

La richiesta di attribuire alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia secondo quanto previsto all'**art. 116, III comma, della Costituzione**, costituisce un'ulteriore tappa nell'ambito del processo di decentramento che, dopo aver registrato un rallentamento per effetto della crisi iniziata nel 2008 e della conseguente legislazione di emergenza, sta vivendo una nuova stagione che vede la **centralità ed il ruolo propulsivo delle Regioni nel processo di definizione dei nuovi assetti istituzionali.**

Non a caso, l'attuale Governo sulla scorta del lavoro già intrapreso nella scorsa legislatura, pone come obiettivo prioritario, nell'ottica di un rilancio del regionalismo – la realizzazione di **forme di autonomia differenziata da attuare ricorrendo al meccanismo previsto dall'art. 116, comma III, Cost**., che consente l'attribuzione alle Regioni di **competenze differenziate** nell'ambito di tutte le materie di legislazione concorrente e di tre materie di legislazione statale (istruzione, ambiente e giustizia di pace).

In questo contesto, ulteriori indirizzi politici toccano direttamente i sistemi territoriali, da un lato, con l'obiettivo di far cessare *"le politiche dei tagli"*, dall'altro con l'obiettivo **di riconsiderare la distribuzione delle competenze amministrative e legislative dell'amministrazione statale decentrata a favore di quella territoriale.**

Mentre nelle passate legislature si è pensato di rifondare "lo stato regionale e delle autonomie" ritoccando, anche in riduzione, gli spazi di autonomia legislativa delle Regioni, **oggi l'approccio dovrà avere basi radicalmente diverse e mirare più a soluzioni specifiche sui temi del governo territoriale, garantendo comunque i principi di unitarietà, di solidarietà e di coesione sociale.**

Le Regioni, sia quelle interessate a conseguire competenze differenziate, sia quelle che non attiveranno tale percorso, debbono porsi l'obiettivo di **rafforzare prima di tutto il sistema delle autonomie territoriali**, superandone le criticità emerse in questi anni, poiché condizione essenziale per garantire l'efficacia delle politiche sul territorio è **la stabilità delle istituzioni territoriali**, sia sotto il profilo organizzativo e finanziario che della rappresentanza politica.

Le Regioni pertanto concordano nel riaffermare quei principi che hanno ispirato la propria linea politica, contrari ad interventi disorganici ed emergenziali che si sono succeduti nella lunga stagione di crisi e di legislazione emergenziale.

Con tali premesse, le Regioni e le Province autonome concordano sulla necessità di:

- Affermare la centralità e il ruolo propulsivo delle Regioni nel processo di definizione dei nuovi assetti istituzionali volto alla realizzazione della "autonomia differenziata", individuando un percorso procedurale e uno strumento per tutte le Regioni che vi faranno richiesta;
- Assicurare l*'attuazione* dei principi di adeguatezza e sussidiarietà, in considerazione delle specificità, delle esigenze e della vocazione territoriale di ciascuna Regione *sempre n*el rispetto del principio di unità giuridica ed economica dello Stato, *di solidarietà sociale per rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti alla persona e* la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, dando piena attuazione ai principi di solidarietà economica e sociale, dignità e eguaglianza dei diritti civili e sociali (artt. 2, 3, 5, 117, 119 *C*ost.);
- Garantire una differenziazione *efficiente e sostenibile* dando piena attuazione all'art. 119 Cost. e all'art. 14 della Legge n. 42 del 2009, assicurando il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in condizioni di efficienza e appropriatezza in tutte le Regioni ivi comprese nelle Regioni con minore capacità fiscale, nel rispetto del principio di solidarietà sostenendo il sistema di redistribuzione interregionale delle risorse;
- Sostenere, valorizzare e garantire la leale collaborazione tra Governo, Parlamento e Regioni secondo quanto evidenziato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 251 del 2016, anche attraverso una revisione dei *luoghi* della concertazione istituzionale;
- Riportare l'attenzione sulla necessità di una revisione della Legge n. 56 del 2014 al fine di completare il riordino in modo organico e consentire alle Province e alle città metropolitane di svolgere le proprie funzioni fondamentali;
- Riassegnazione dei risparmi delle Province riservati allo Stato agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni non fondamentali, secondo le sentenze n. 205 del 2016 e 137 del 2018;
- Rafforzare e migliorare il ruolo delle Regioni nella programmazione strategica dei fondi europei;
- Rafforzare e efficientare le procedure concertative di revisione degli Statuti Speciali;

Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra centro e periferia

Questa nuova stagione del regionalismo, che intende dare attuazione al principio di differenziazione, proprio partendo dalla crisi subita dal regionalismo stesso dovuta al pesante contributo al risanamento della finanza pubblica e all'ampio contenzioso tra Stato e Regioni, sarà chiamata sempre di più a coniugare il principio di differenziazione con il principio di leale collaborazione.

Principio di "leale collaborazione" che, con la sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016, è stato elevato dal piano amministrativo al piano legislativo.

Tale principio dovrà svilupparsi mediante la valorizzazione del sistema delle conferenze sedi permanenti di confronto e leale collaborazione nell'attuale e nel futuro contesto istituzionale, idonee a consentire "l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti

territoriali coinvolti, tutte le volte in cui siano in discussione temi comuni a tutto il sistema delle autonomie" (Corte Cost. n. 251). Conferenze i cui lavori dovranno svolgersi in modalità "openness" (pubblicità dei lavori, istituzionalizzazione della sede, appuntamenti nazionali, ecc…).

Sarà pertanto necessario:

- Migliorare e rafforzare i meccanismi di raccordo e confronto con il Governo - cooperazione interistituzionale extraparlamentare - compito oggi affidato al Sistema delle Conferenze, anche prevedendone la collocazione presso il Senato;
- Prevedere un organismo di confronto e dialogo fra le Regioni ed il Parlamento - cooperazione interistituzionale intraparlamentare – anche in ragione del richiamato ruolo partecipativo delle Regioni ai lavori della Commissione Bicamerale per le questioni regionali, introdotto con la modifica del regolamento di funzionamento del dicembre del 2017.
- Proporre, in via preventiva e consensuale, sul piano legislativo la definizione di intese quadro che indichino i contorni e confini tra legislazione statale e regionale.

Un regionalismo che avanza in ossequio di tali principi, attrarrà a sé anche, i principi di unità e perequazione con il fine ultimo cooperativo e non conflittuale.

Autonomia finanziaria ex art. 119 della Costituzione e art. 14 Legge n. 42 del 2009 3

Il rispetto dei principi di autonomia finanziaria degli enti territoriali, ex art.119 Cost. e dell'art.14 della Legge n. 42 del 2009, implica, in caso di trasferimento di competenze differenziate, anche il riconoscimento delle correlate risorse finanziarie funzionali all'esercizio delle competenze.

Le maggiori risorse ottenute devono avere una correlazione con le ulteriori funzioni riconosciute alla Regione, a cui devono essere stabilmente collegate, sulla base dell'intesa e della conseguente Legge statale, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, territorialmente assegnati e degli obblighi informativi nei confronti del Governo.

Riguardo alle modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive, la soluzione più immediatamente percorribile tra quelle delineate dall'art. 119 della Costituzione, è conseguentemente quella di prevedere compartecipazioni o riserva di aliquota relativamente a gettito di tributi erariali maturati nel territorio della Regione. Pur tuttavia, elemento imprescindibile del procedimento per il riconoscimento dell'autonomia differenziata deve essere, a pena della violazione dei principi costituzionali in materia, la garanzia del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni con minore capacità fiscale, di modo che, nel rispetto del principio di solidarietà, debba essere adeguatamente garantito il sistema di redistribuzione interregionale delle risorse, per evitare, in caso contrario, un decentramento che aumenti il divario economico tra le Regioni, minando irrimediabilmente non solo il principio di unitarietà e coesione sociale dello Stato, ma anche il concetto stesso di federalismo.

In tema di risorse finanziarie infine, le Regioni rilevano la necessità che si preveda nell'ambito di ciascuna intesa Stato-Regione alla istituzione di una apposita Commissione paritetica

3

Stato-Regione per definire l'attribuzione delle risorse in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Verifica della Legge n. 56 del 2014 (Legge "Delrio") sulle Province

Contemporaneamente, occorre avviare una riflessione sul ruolo e sulle funzioni delle Province, anche tenendo conto di quanto statuito dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 205 del 2016 e n. 137 del 2018 che hanno evidenziato la necessità di riassegnare i risparmi delle Province riversati allo Stato agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni non fondamentali.

Sarà necessario affrontare e valutare:

- il ruolo e le funzioni delle Province e la questione della tenuta finanziaria degli enti in relazione alle funzioni fondamentali nonché a quelle conferite dalle Regioni;
- la definizione di una metodologia per la rilevazione dei costi e fabbisogni standard e stabilire il servizio minimo che si vuole garantire per ogni funzione.

Autonomie Speciali: rafforzamento delle procedure concertative

A complemento dello sviluppo del regionalismo ai sensi dell'art. 116, III comma, della Costituzione, le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano rappresentano l'esigenza di un rafforzamento delle procedure concertative di revisione degli Statuti speciali, nonché di consolidamento e di sviluppo dei livelli di autonomia e di competenza – secondo le rispettive condizioni di contesto economico sociale e finanziario – anche valorizzando lo strumento delle norme di attuazione statutaria. Le norme di attuazione devono garantire un più efficace rapporto paritetico tra le Autonomie speciali e il Governo, trovando una più marcata strutturazione procedimentale per conseguire validi e tempestivi risultati. In generale si evidenzia che tali misure si prospettano, tra l'altro, come indispensabili anche per la conformazione del quadro statutario ai disposti del Titolo V della Parte II della Costituzione, come modificato nel 2001.

Roma, 18 ottobre 2018

20/140/CR1/CR

DOCUMENTO DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

LE REGIONI ITALIANE A 50 ANNI DALLE PRIME ELEZIONI NEL QUADRO DELL'ORGANIZZAZIONE PLURALISTICA DEL SISTEMA ISTITUZIONALE

Un patto rinnovato tra le Regioni. Le proposte per l'Italia

* * *

RIFLESSIONI E PROPOSTE IN OCCASIONE DELL'INCONTRO FRA IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E I PRESIDENTI DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME

Roma, 4 agosto 2020 – Palazzo del Quirinale

LE REGIONI ITALIANE A 50 ANNI DALLE PRIME ELEZIONI NEL QUADRO DELL'ORGANIZZAZIONE PLURALISTICA DEL SISTEMA ISTITUZIONALE

Un patto rinnovato tra le Regioni. Le proposte per l'Italia

Indice

1. Il valore dell'autonomia. Unità e differenziazione nel quadro dell'organizzazione pluralistica del sistema istituzionale 2

   1.1. Libertà e responsabilità nell'esercizio delle prerogative di autonomia regionale nel quadro della revisione costituzionale del 2001 3

2. Il rafforzamento del principio di leale collaborazione come base per nuovi meccanismi di codecisione: dalla separazione delle competenze alla complementarità delle decisioni pubbliche 6

3. La centralità del sistema delle Conferenze nelle relazioni interistituzionali 7

   3.1. Il riconoscimento della Conferenza delle Regioni nei processi di codecisione sul modello dei "Protocolli di sicurezza" e delle "Linee guida per la riapertura delle attività economiche" 9

4. La Regione al centro della comunità territoriale. Alla ricerca di una nuova alleanza con il sistema degli enti locali 10

5. L'Accordo in sede di Consiglio Europeo sul c.d. *recovery fund*. La necessità di strategie politiche comuni 11

6. Le proposte per l'Italia 12

Del tutto imprevedibilmente, il cinquantesimo anniversario dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario ricorre in una stagione che vede l'Italia impegnata a fronteggiare un'emergenza sanitaria, sociale ed economica della quale, per la sua eccezionale gravità, non si rinvengono antecedenti nella storia repubblicana.

Tale concomitanza, se rende inappropriata una caratterizzazione puramente celebrativa di questa storica ricorrenza, nondimeno suggerisce significative riflessioni sul contributo e l'apporto qualificante che una rinnovata e consapevole cultura delle autonomie, in coerenza con il disegno solidaristico e unificante voluto dai Costituenti, potrà conferire al futuro sviluppo del Paese.

È proprio al futuro del Paese, nel solco del disegno costituzionale, che le Regioni guardano nel formulare le proposte racchiuse nel presente Documento.

***

1. Il valore dell'autonomia. Unità e differenziazione nel quadro dell'organizzazione pluralistica del sistema istituzionale

Già nel 1970, appena insediatisi i primi Consigli delle Regioni a statuto ordinario, guardando ai neonati enti regionali, poteva cogliersene, in adesione ad una precisa volontà dei costituenti, l'autentica natura di articolazioni della Repubblica, dotate di poteri legislativi e saldamente ancorate ai principi della Costituzione, più che di grandi enti di amministrazione. Uno Stato regionale, dunque, in cui non già un nuovo ente artificiale, bensì un ente finalmente destinato a farsi rappresentante delle proprie comunità territoriali, al quale la neonata Costituzione repubblicana accordava un'autonomia che – pur senza pervenire ad una natura compiutamente federale – eccedeva largamente quella meramente amministrativa.

Nel plasmare la forma del nuovo Stato repubblicano, fu tra le più innovative la scelta operata dall'Assemblea Costituente di articolarne l'architettura istituzionale su basi di autonomia, riservando a *Regioni, Province e Comuni* uno specifico Titolo nella Parte II della Costituzione. Ugualmente innovativa fu la scelta di portare l'autonomia anche sul piano della legislazione, completando l'esperimento già in atto nello Statuto siciliano ed estendendolo a tutto il territorio nazionale, sia pure con una differenziazione tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, queste ultime inserite nel contesto nazionale in ragione della loro particolare storia e dotate ciascuna di diversi gradi di autogoverno, regolati dai rispettivi statuti e, in alcuni casi, da accordi internazionali.

A confermare l'importanza e l'immutato valore di fondo di tale scelta nella configurazione complessiva del nostro ordinamento, basti evocare il dibattito che nella sede costituente accompagnò la formulazione dell'articolo 5 della Costituzione – espressione del principio autonomistico e di un'organizzazione pluralistica del sistema istituzionale – e la sua collocazione non già nella Parte II, ma immediatamente fra i "*Principi fondamentali*", proprio in ragione della sua destinazione a "completare la caratterizzazione costituzionale della Repubblica".

1.1. Libertà e responsabilità nell'esercizio delle prerogative di autonomia regionale nel quadro della revisione costituzionale del 2001

Il Costituente concepì dunque la differenziazione su base regionale e locale come un valore inscritto nel codice genetico del principio autonomistico e nel concetto di autonomia territoriale, da intendersi come uno spazio di autodeterminazione, al quale la chiara e contestuale affermazione dell'unità della Repubblica unisce indissolubilmente la responsabilità di condividere decisioni sovraordinate nell'interesse della Nazione, prendendovi parte nelle sedi e attraverso meccanismi di cooperazione e di concertazione interistituzionale di cui la Costituzione

lasciava trasparire la necessità, pur non pervenendo ad istituirli direttamente.

Solo apparentemente, dunque, l'esercizio della differenziazione e la responsabilità della cooperazione si pongono in contraddizione, risultando, a ben vedere, due facce necessariamente speculari tanto della nozione di autonomia, quanto di quella di unità e indivisibilità della Repubblica. L'ampliamento degli spazi di autodeterminazione non può, perciò, prescindere dal parallelo potenziamento degli istituti di collaborazione e di autonomia partecipativa, affinché l'intera Nazione possa beneficiare pienamente di quella valenza integrativa del principio autonomistico che i Costituenti avevano saputo così lucidamente indicare.

Questa concezione cooperativa del regionalismo ha orientato, del resto, anche la migliore interpretazione della revisione costituzionale del 2001, la quale, da un lato si caratterizzava per una forte espansione delle potestà legislative e amministrative delle Regioni, prevedendo altresì la possibilità di conseguire, con i contenuti e secondo il percorso definito dall'articolo 116, comma III, "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*", mentre dall'altro rimarcava espressamente l'esigenza di esercitarle secondo leale collaborazione in un quadro di coesione sostenuto da meccanismi di perequazione finanziaria.

Nella cornice della richiamata disposizione costituzionale, le Regioni possono richiedere più forti strumenti legislativi e amministrativi volti a definire il sistema della governance territoriale interno alle singole Regioni. I cambiamenti della società, infatti, richiedono una maggiore flessibilità dell'architettura istituzionale.

Il nuovo riparto delle competenze legislative e amministrative delineato dalla riforma si è rivelato, tuttavia, nelle sue formulazioni letterali, troppo rigido rispetto alla complessità dei fenomeni sociali di portata globale, determinando un intreccio di competenze difficilmente conciliabili. Questa circostanza ha generato, specie in alcune fasi istituzionali, un elevato conflitto che è stato possibile temperare soltanto grazie all'intervento sistematico

della Corte costituzionale e al ricorso a sedi, meccanismi e strumenti ispirati al principio di leale collaborazione, fortemente sostenuti dallo stesso Giudice delle leggi.

La meritoria opera interpretativa svolta dalla Corte costituzionale si è resa indispensabile nel tracciare, con la necessaria certezza, i perimetri delle competenze statali e regionali, in parte per una sottovalutata complessità delle esigenze di unitarietà delle discipline – non raramente ad un livello anche più elevato di quello statale – in parte per scelte di indirizzo politico verso cui le stesse Regioni hanno mostrato talvolta acquiescenza, senza aderire mai del tutto convintamente alle indicazioni della riforma.

Come testimoniato dai successivi tentativi di revisione del 2006 e del 2016, interessanti, fra l'altro, la relazione fra lo Stato e le Regioni, permane tuttora irrisolta, in definitiva, la complessità di un sistema ancora alla ricerca di un compiuto bilanciamento tra la forte espansione delle competenze legislative delle Regioni, pur nei limiti e alla luce delle dinamiche sopra ricordate, e la pervasività di una pratica centralista nell'esercizio delle competenze legislative statali, che ha a sua volta determinato un'interpretazione fortemente estensiva delle clausole di competenza statale c.d. trasversale.

Appare irrinunciabile oggi, di fronte alla complessità delle risposte cui è chiamato lo Stato pluralista, conseguire quindi un nuovo equilibrio fra le sfere decisionali, a cominciare da un nuovo bilanciamento fra i poteri legislativi, in particolare recuperando in termini di collaborazione e partecipazione quell'aspirazione ad una maggiore autonomia delle Regioni nella legislazione, laddove non ne sia possibile un esercizio diretto al livello locale.

Analogamente potrebbe essere ricercata una allocazione delle funzioni amministrative, secondo criteri di differenziazione ed adeguatezza, laddove si manifestano più nitidamente i bisogni dei territori.

La capacità di ascolto che, rispetto alle istanze delle comunità di riferimento, le Regioni hanno saputo dimostrare durante la fase più critica dell'emergenza

sanitaria ha consentito al sistema istituzionale territoriale di fornire risposte tempestive e concrete ai propri cittadini.

Ed è esattamente in questa accezione che vanno lette le iniziative di "regionalismo differenziato" avviate da alcune Regioni in attuazione dell'articolo 116, comma III, della Costituzione. Si tratta di percorsi che, al di là di ogni ulteriore considerazione, hanno certamente offerto – e offrono tuttora – l'occasione per riflettere oggi sulla nozione stessa di regionalismo e rappresentano altresì l'occasione per imprimere una spinta innovatrice alle Istituzioni del nostro Paese.

2. Il rafforzamento del principio di leale collaborazione come base per nuovi meccanismi di codecisione: dalla separazione delle competenze alla complementarietà delle decisioni pubbliche

Il vero e proprio architrave all'interno del sistema delle autonomie è da rinvenirsi pertanto nel rispetto del principio collaborativo e delle sue varie declinazioni, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale che lo elaborò ancor prima dell'istituzione effettiva delle Regioni a statuto ordinario, e prima che l'articolo 120 della Costituzione lo menzionasse espressamente.

Ora lo sforzo da compiere è di fare evolvere tale principio, elevandolo a metodo costante nelle relazioni interistituzionali ogni volta che le scelte da compiere eccedano, per dimensione o per carattere, l'ambito della singola Regione, sia che si guardi all'esercizio dei compiti amministrativi, sia che si guardi all'esercizio di potestà legislative.

Occorre, in altri termini, conferire carattere immanente alla leale collaborazione, così da farne criterio ordinatore nell'esercizio dei poteri legislativi, sia dello Stato sia delle Regioni, già nelle fasi di iniziativa e proposta, affinché si realizzi una virtuosa concorrenza di competenze e si sviluppi appieno la logica di complementarità tra Stato, Regioni e autonomie locali, quale declinazione ideale dei principi di unitarietà e differenziazione,

in un ordinamento che già conosce l'esperienza storica di istituzioni territoriali dotate di specialità.

L'attuale contesto istituzionale impone di coniugare sempre di più il principio di "differenziazione" con il principio di "leale collaborazione".

Attraverso il principio di "differenziazione", i soggetti istituzionali utilizzano diversamente l'autonomia di cui sono dotati per perseguire una migliore efficienza dell'amministrazione, non per fini propri, ma a favore di uno sviluppo democratico della comunità regionale, delle relazioni sociali in cui si esprime la personalità dei singoli individui, del sistema produttivo che favorisca la crescita economica delle imprese, delle famiglie e dei cittadini in generale.

In questo modo, e grazie al presidio che solo un uso sistematico della "leale collaborazione" garantisce, il principio di differenziazione viene ricondotto ad una visione coerente con quella di unità e indivisibilità della Repubblica a beneficio di tutti.

3. La centralità del sistema delle Conferenze nelle relazioni interistituzionali

È noto che nel nostro ordinamento costituzionale non è prevista una Camera delle Regioni e delle Autonomie, e neppure una compiuta disciplina delle relazioni interistituzionali, nonostante il vigente Titolo V, Parte II della Costituzione sia stato riformato successivamente all'istituzione per via di legislazione ordinaria della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata, e dunque successivamente alla stagione dell'ultimo imponente decentramento amministrativo operato a Costituzione invariata.

Nondimeno, con intensità proporzionale al progressivo accrescimento della complessità delle relazioni interistituzionali, quello che si è soliti identificare come *Sistema delle Conferenze* ha rappresentato, e costituisce tuttora, un ineludibile presidio della leale collaborazione nelle relazioni tra i diversi livelli, mostrandosi indispensabile ed efficace anche e in particolare in quei

frangenti e contesti che, caratterizzandosi per eventi di particolare eccezionalità, certificano nei fatti l'importanza di tali sedi e dei meccanismi che le sorreggono.

L'esperienza che stiamo attraversando dimostra plasticamente, ogni giorno di più, come la collaborazione fra le Regioni tra di loro, fra le Regioni e lo Stato e fra questi e le autonomie locali, sia il perno che garantisce l'equilibrio e assicura coerenza fra le molteplici fonti del diritto che concorrono nell'azione di contrasto alla crisi in atto.

In questo contesto, e per le medesime ragioni, è da rimarcare il ruolo che progressivamente è venuta esercitando la *Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano*. Questo organismo, in origine frutto della libera volontà associativa dei Presidenti delle Regioni (formalizzata a Pomezia nel 1981), progressivamente, si è fatto carico della composizione delle diverse istanze regionali, al di là delle logiche di mera appartenenza politica o partitica, per consentire, di volta in volta, l'emersione di una posizione comune *delle Regioni*.

La pratica ormai pluridecennale e la cronaca anche recente testimoniano come il sistema delle Conferenze, indipendentemente dalla presenza di una rigida disciplina di organizzazione e funzionamento, sia in grado di assolvere al delicatissimo compito di composizione e mediazione politica fra interessi territoriali e nazionali, in una logica pragmatica di spontanea propensione alla leale collaborazione, più che in ossequio ad un disegno formale o meno ancora gerarchico. Ne discende la assoluta necessità, in chiave futura, di salvaguardare~~,~~ conservare e valorizzare ulteriormente come preziosa questa consolidata ma anche rinnovata vitalità.

La crescente e inesorabile centralità dei meccanismi e degli strumenti della leale collaborazione, d'altra parte, trova conferma nel periodico riproporsi di tentativi di definire una più strutturata regolamentazione, anche per via costituzionale, del sistema delle Conferenze, come si evince, da ultimo, dal disegno di legge costituzionale A.S. 1825, che sotto questo aspetto può

valutarsi come un segno significativo, pur in un quadro di complessiva problematicità.

3.1. Il riconoscimento della Conferenza delle Regioni nei processi di codecisione sul modello dei "Protocolli di sicurezza" e delle "Linee guida per la riapertura delle attività economiche"

A ben vedere, il diverso manifestarsi dell'emergenza sanitaria sui territori e la corrispondente esigenza di risposte differenziate, pur nel contesto di una strategia necessariamente nazionale, ha consentito a tutti gli attori istituzionali coinvolti di sviluppare tempestivamente una logica di reciproca complementarità all'atto di reagire alla crisi e di gestire lo stato di emergenza dichiarato lo scorso 31 gennaio.

Il rinnovato spirito collaborativo instauratosi fra tutte le componenti istituzionali e il ricorso sistematico a forti meccanismi cooperativi hanno permesso di offrire soluzioni salde ed efficaci pienamente riconducibili al vigente sistema delle fonti, quale risulta dalle norme costituzionali applicabili a situazioni di necessità ed urgenza per come, a loro volta, sviluppate dalla legislazione ordinaria.

Si pensi, in questo senso, al processo che ha portato all'adozione dei Protocolli di sicurezza e delle Linee guida per la riapertura delle attività economiche. Sulla base di quanto previsto dall'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 4 maggio 2020, n. 33, nel pieno rispetto dei principi della legislazione nazionale e delle valutazioni tecniche espresse dagli organismi competenti in materia sanitaria, l'impegno comune dei Presidenti riuniti nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha permesso la celere adozione di provvedimenti che, pur rispondendo ad istanze specifiche e differenziate espresse dai singoli territori, hanno nondimeno assicurato un'omogenea applicazione sull'intero territorio nazionale.

Provvedimenti che, tutelando la sicurezza individuale e sociale, hanno assicurato la graduale ripresa delle attività economiche e la tenuta delle economie locali, avendo cura di non trascurare alcun settore del sistema sociale e produttivo e alcun operatore economico.

In contesti straordinari è, d'altra parte, innegabile che la tempestività e la capacità di impatto immediato delle decisioni si elevino a parametro essenziale della bontà dell'azione di governo.

Proprio questa consapevolezza ha favorito il realizzarsi di un nuovo equilibrio fra la necessaria ritualità delle decisioni e l'urgenza di provvedere alla loro adozione, marcando una forte e positiva discontinuità nell'agire istituzionale e tracciando, al contempo, la via per una rinnovata efficienza dello Stato a tutela e garanzia dei diritti costituzionali dei cittadini.

4. La Regione al centro della comunità territoriale. Alla ricerca di una nuova alleanza con il sistema degli enti locali

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, un tema che non può essere trascurato è quello della ridefinizione del rapporto che è opportuno possa svilupparsi tra la Regione e le altre componenti esponenziali delle rispettive comunità: Comuni, Unioni, Province, Città metropolitana in una moderna ed unitaria concezione di sistema delle autonomie territoriali, che valorizzi la rete delle relazioni tra Regione, città e territori che ne fanno parte e che rifugga da ogni centralismo, sia statale sia regionale.

Per questo indispensabile obiettivo va superata, per come si è determinata soprattutto ad opera di alcune scelte del legislatore statale, la difficoltà delle Regioni di svolgere appieno il proprio ruolo di indirizzo e raccordo del sistema delle autonomie.

Al contrario infatti, evidenze emergenti dal concreto atteggiarsi delle dinamiche sociali, economiche e culturali, oltre che più immediate ragioni di carattere macro-organizzativo, inducono piuttosto ad individuare nella regione il soggetto chiamato ad assolvere al ruolo di baricentro di un sistema

che, pur equiordinato secondo quanto sancito dall'articolo 114 della Costituzione, deve riconoscere la specificità della Regione quale ente dotato di poteri legislativi e di indirizzo strategico.

Questi obiettivi esigono necessariamente, da parte delle stesse Regioni, un'applicazione molto rigorosa della leale collaborazione applicata alle relazioni con gli enti locali del proprio territorio, ma anche il superamento della tradizionale ritrosia dello Stato ad includere le Regioni nelle scelte legislative riguardanti le autonomie territoriali, pena il rischio di continuare ad alimentare una dicotomia antistorica.

5. L'Accordo in sede di Consiglio Europeo sul c.d. *recovery fund*. La necessità di strategie politiche comuni

Il nostro Paese, esprimendosi nel complesso delle istituzioni che lo rappresentano, è ora e in modo sempre più pressante chiamato ad operare secondo criteri di maggior responsabilità, con specifico riguardo sia alla gestione della spesa che alla definizione di politiche più che mai orientate a costruire quella "*Next generation EU*" tanto auspicata dalla Commissione europea.

Ora che i Ventisette Paesi membri, pervenendo a condividere l'esigenza e l'opportunità di istituire il cd. "recovery fund", hanno finalmente siglato all'unanimità un Accordo per certi versi storico, l'Italia – alla quale spetta una quota molto rilevante di quanto complessivamente stanziato – ha davanti a sé una sfida senza precedenti.

Occorre pertanto che il Governo, e tutte le altre istituzioni repubblicane, affrontino la fase che si sta per aprire con adeguata consapevolezza rispetto a quelle che sono le potenzialità, e non solo i limiti, insite nel nostro sistema. Va considerata, questa, come un'opportunità da cogliere senza indugi al fine di avviare, ora e subito, un percorso volto a definire comuni strategie da promuovere per rilanciare il Paese non solo sotto il profilo economico, ma anche civile e sociale. Fulcro di questo percorso dovrà essere la piena

attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che sancisce la necessità della piena corrispondenza fra funzioni esercitate e risorse a ciò necessarie.

Poiché condizione necessaria per la partecipazione al meccanismo elaborato in sede comunitaria è la redazione di piani nazionali coerenti con gli obiettivi del c.d. *recovery fund*, strutturati e articolati a loro volta in programmi e puntuali misure attuative, è fondamentale che le Regioni siano messe nella condizione di esercitare un ruolo diretto come stabili partecipanti alle sedi decisionali che verranno formalmente incaricate della loro definizione.

Nel proiettarsi verso un obiettivo così ambizioso è indispensabile riscoprire uno spirito in qualche modo costituente, perseguendo una logica di integrazione delle politiche pubbliche che garantisca unitarietà all'azione di governo tanto nel risalire l'onda devastante della crisi in atto, quanto nel costruire insieme un modello fondato sulla sostenibilità e sull'inclusività, in grado di favorire lo sviluppo sociale ed economico delle future generazioni.

6. Le proposte per l'Italia

Anche grazie alla forte legittimazione derivante dall'elezione diretta dei Presidenti, le Regioni hanno assunto progressivamente forti responsabilità di governo in ordine alle politiche più rilevanti per la garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini, il cui esercizio, a cominciare dalla tutela della salute e dall'organizzazione del servizio sanitario, si è rivelato cruciale anche alla prova di una crisi senza precedenti come quella derivante dalla pandemia.

Consapevoli di questo ruolo le Regioni:

a) riconoscono il valore fondativo dell'articolo 5 della Costituzione e l'esigenza di ricercarne declinazioni adeguate alle esigenze e alle urgenze del tempo così da realizzare sull'intero territorio nazionale, attraverso azioni coordinate, condizioni di effettiva uniformità nella garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e nel godimento dei diritti fondamentali da parte dei cittadini e di tutti i componenti della

comunità, con particolare riguardo all'accesso ai servizi sociali e sanitari, quale base comune su cui innervare scelte differenziate in risposta alle specificità territoriali;

b) esprimono la convinzione che il rafforzamento del sistema delle autonomie, nel quadro dell'unità giuridica ed economica della Nazione, possa favorire la transizione dell'amministrazione pubblica nel suo complesso a un più elevato stadio di efficacia ed efficienza, quale condizione imprescindibile per la tenuta del sistema istituzionale;

c) ritengono che l'evoluzione storica, sociale ed economica, la complessità del mondo globale, l'affermarsi repentino di nuovi diritti sociali e civili abbiano reso del tutto superata una ripartizione dei poteri legislativi tra Stato e Regioni secondo criteri di contrapposizione e reciproca esclusione;

d) evidenziano, all'opposto, l'esigenza di una nuova stagione politica in cui l'esercizio dell'attività legislativa sia informato a logiche di intensa complementarità fra centro e periferia, riservando considerazione primaria alla qualità della regolazione, assicurata anche dalla condivisione *ex ante* di comuni obiettivi strategici;

e) evidenziano l'importanza di assicurare centralità alle sedi della cooperazione interistituzionale e della concertazione tra i diversi livelli istituzionali, a partire dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, anche attraverso il riconoscimento costituzionale del "sistema delle Conferenze", al fine di incrementarne l'incidenza nei procedimenti legislativi e decisionali con riguardo alle più rilevanti politiche pubbliche nazionali;

f) si impegnano a rafforzare la collaborazione in tutte le attività di loro comune interesse, valorizzando ulteriormente il ruolo e l'organizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, anche quale necessario contrappeso all'assenza di una Camera delle Regioni e delle autonomie;

g) rappresentano, quale obiettivo prioritario di un nuovo Patto politico, l'esigenza di dare seguito, con l'urgenza imposta dall'attuale fase

storica, alle finalità poste in luce nel presente Documento, specie dopo il significativo risultato raggiunto lo scorso 21 luglio in seno al Consiglio Europeo sul cd. "*recovery fund*", quale oggettiva e concreta opportunità per superare i divari territoriali tuttora presenti;

h) esprimono l'esigenza di vedersi coinvolte formalmente e con pienezza di poteri nelle sedi in cui verranno definite le linee programmatiche per l'accesso al c.d. *recovery fund*.

i) assumono unitariamente proposte concrete per:
   - migliorare l'organizzazione dei servizi pubblici essenziali quali, prioritariamente la sanità, il welfare, la scuola;
   - una moderna organizzazione del mondo dell'impresa e del lavoro;
   - la messa in sicurezza e un più efficiente governo del territorio, delle infrastrutture e dei trasporti;
   - una rafforzata valorizzazione e una più intensa tutela dei beni ambientali, paesaggistici, culturali.

Roma, 4 agosto 2020

APPENDICE FOTOGRAFICA

Dalla metà degli anni ‘80 ai primi anni ‘90 la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome struttura il proprio lavoro in modo continuativo, le riunioni prima sporadiche diventano più frequenti. (nella foto una riunione del 15 ottobre 1992).

Il tavolo della presidenza (in quegli anni semestrale), a destra il segretario generale Marcello Mochi Onori ed al centro il Presidente della Regione Molise Luigi Di Bartolomeo.

1992: a sinistra Giorgio Pasetto (Presidente della Regione Lazio), a destra Vannino Chiti (Presidente della Regione Toscana). Quest'ultimo nel 1998 sarà il primo Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni a non avere più un mandato semestrale, assumerà l'incarico nel gennaio 1998 e lo manterrà fino alle elezioni regionali del 2000.

Negli anni '90 si intensifica l'attività istituzionale della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e a Caprarola (VT) le Regioni presentano una serie di proposte per la riforma federalista dello Stato.
(Nella foto l'arrivo del Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro alla manifestazione dell'11 ottobre 1995)

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome incontra il 18 febbraio del 2000 il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi.
(Nella foto da sinistra il Vicepresidente, Enzo Ghigo, ed il Presidente della Conferenza delle Regioni, Vannino Chiti)

La Conferenza delle Regioni il 19 luglio del 2000 torna ad incontrare il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi la Conferenza ha registrato un cambio al vertice, il Presidente è Enzo Ghigo (Regione Piemonte), il Vice presidente è Vasco Errani (Regione Emilia-Romagna).

Il 29 novembre 2001 il Pontefice, Giovanni Paolo II, concede un'udienza ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

La Conferenza delle Regioni si riunisce a Ravello per una due giorni (31 marzo e 1° aprile 2003) dedicata al Federalismo fiscale. Ne uscirà un documento che porterà poi alle prime riforme su tale materia.

Dopo le elezioni regionali la Conferenza delle Regioni si riunisce il 12 maggio 2005 per rinnovare i propri vertici. Nella foto, da sinistra: Mercedes Bresso (Presidente della Regione Piemonte), Michele Iorio (Presidente della Regione Molise), Gianfranco Vitagliano (Assessore Regione Molise), Gian Mario Spacca (Presidente della Regione Marche), Vasco Errani (Presidente della Conferenza e della Regione Emilia-Romagna), Marcello Mochi Onori (Segretario generale della Conferenza), Roberto Formigoni (Presidente della Regione Lombardia), Romano Colozzi (Assessore della Regione Lombardia), Claudio Martini (Presidente della Regione Toscana), Claudio Burlando (Presidente della Regione Liguria), Piero Marrazzo (Presidente della Regione Lazio).

Il 12 maggio 2005 Vasco Errani (Regione Emilia-Romagna) è eletto presidente della Conferenza delle Regioni (e lo rimarrà fino al 2014), accanto il Vice presidente della Conferenza, Michele Iorio, Regione Molise

Il 5 luglio 2006 la Conferenza delle Regioni è ricevuta dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano.

5 agosto 2008: il confronto con il Governo è ormai costante, cresce la necessità di una stretta collaborazione istituzionale.
(Nella foto una conferenza stampa del Ministro per i Rapporti con le Regioni, Raffaele Fitto, e del Presidente della Conferenza delle Regioni, Vasco Errani).

La dialettica con il Governo in molte occasioni rafforza l'alleanza fra Regioni ed Enti locali. (Nella foto un momento della manifestazione a Perugia il 23 settembre 2011,da sinistra: Graziano Delrio, Marco Vinicio Guasticchi, Giuseppe Castiglione, Gianni Alemanno, Vasco Errani, Renata Polverini, Fabio Melilli)

Il tavolo della Conferenza Unificata, in via della Stamperia 8 è la sede privilegiata del confronto tra Governo, Regioni ed Enti locali.
(Nella foto del 21 novembre 2013: Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Graziano Delrio, e il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Vasco Errani).

Il 31 luglio 2014 la Conferenza delle Regioni elegge Presidente, Sergio Chiamparino, Presidente Regione Piemonte, e Vice presidente Stefano Caldoro, Regione Campania.
(Nella foto una riunione del 3 settembre 2015, da sinistra Stefano Caldoro, Sergio Chiamparino, Marcello Mochi Onori, il Segretario Generale della Conferenza e l'Assessore della Regione Lombardia, Massimo Garavaglia)

Ulteriore incontro con il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, il 9 luglio 2015.

Il 17 dicembre 2015 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome elegge presidente Stefano Bonaccini (Regione Emilia-Romagna) e Vice presidente Giovanni Toti (Regione Liguria).

I temi più rilevanti sono spesso al centro anche di incontri a Palazzo Chigi con il Presidente del Consiglio e altri rappresentanti del Governo.
(Nella foto Stefano Bonaccini Presidente della Conferenza delle Regioni nel corso dell'incontro con il Presidente del Consiglio "Giuseppe Conte" del 5 settembre 2019)

Stati Generali per il rilancio dell'economia, a Villa Pamphili il 15 giugno 2020.

Il 4 agosto 2020, in occasione del 50° della nascita delle Regioni a Statuto ordinario la Conferenza delle Regioni si siunisce a Palazzo Naiadi a Roma ed elabora due documenti: "Un patto rinnovato tra le Regioni. Le proposte per l'Italia" e "Prime proposte delle Regioni per il rilancio del Paese: un'agenda 2020-2021".

Lo stesso 4 agosto 2020 i Presidenti delle Regioni consegnano al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella i due documenti: “Un patto rinnovato tra le Regioni. Le proposte per l’Italia” e “Prime proposte delle Regioni per il rilancio del Paese: un’agenda 2020-2021”.

Il 15 gennaio 2021 viene emesso un francobollo che ricorda il 40° anniversario della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (costituitasi il 15 e 16 gennaio del 1981)

Il 9 aprile 2021 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha eletto Presidente, Massimiliano Fedriga (Presidente Friuli Venezia Giulia) e Vice presidente, Michele Emiliano (Regione Puglia)

15 aprile 2021: distanziamento, dispositivi di protezione individuale e collegamenti in videoconferenza: riprendono anche in presenza le attività della Conferenza Stato-Regioni (nella foto il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, Mariastella Gelmini, e il Presidente della Conferenza delle Regioni, Massimiliano Fedriga)

Costante l'impegno della Conferenza delle Regioni degli ultimi mesi per concertare le fasi attuative del piano nazionale vaccini.
(Nella foto l'incontro con il Generale Francesco Paolo Figliuolo dell'11 maggio 2021)

12 maggio 2021: la Conferenza delle Regioni continua le sue attività in videoconferenza, nella foto il Presidente Massimiliano Fedriga e il Segretario generale Alessia Grillo in collegamento con gli altri Presidenti dalla sede della Conferenza a Roma in via Parigi 11.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è una sfida per tutto il Paese e le Regioni ne saranno protagoniste. Il tema è stato al centro dell' incontro del 9 giugno 2021 con il Presiende del Consiglio Mario Draghi. Nella foto il Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome, Massimiliano Fedriga (Presidente Friuli Venezia Giulia) e il Vice presidente, Michele Emiliano (Regione Puglia) a Palazzo Chigi

Il Presidente Massimiliano Fedriga a Roma, nella sede della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.