



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

16/38/CR05b/C1

PRIME VALUTAZIONI SULLE FORME DI RACCORDO TRA LO STATO E LE AUTONOMIE TERRITORIALI, CON PARTICOLARE RIGUARDO AL SISTEMA DELLE CONFERENZE

1. La perdurante necessità di sedi permanenti di confronto e leale collaborazione nell'attuale e nel futuro contesto costituzionale quale integrazione stabile del sistema istituzionale multilivello.

Il presente contributo tecnico è stato elaborato in coerenza con le posizioni espresse dalla Conferenza delle Regioni sul sistema delle conferenze in più fasi e tiene conto degli interventi svolti in audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali da autorevoli rappresentanti del Governo e da altrettanto autorevoli esponenti del mondo accademico.

È intanto importante sottolineare un punto estremamente rilevante. L'indagine conoscitiva “**sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle conferenze**”, si svolge in una fase vicina all'approvazione definitiva, e tale sarà dopo il passaggio eventualmente confermativo del referendum, di una riforma costituzionale che dà vita, nel nostro ordinamento, ad un modello a bicameralismo differenziato. Questo indubbiamente non può non incidere sul sistema delle conferenze, sulla definizione del loro ruolo e della loro missione, e sul loro concreto funzionamento.

In realtà, più che di un radicale superamento, **si tratta di identificare una diversa configurazione del sistema delle conferenze coerente con il diverso assetto istituzionale nel quale il Senato indubbiamente ha sia la già richiamata funzione di raccordo tra lo Stato e le altre istituzioni territoriali sia quella di valutazione delle politiche pubbliche.**

Tuttavia, come ben sottolineato soprattutto da alcuni interventi, il ruolo del nuovo Senato va pur sempre inquadrato nell'ambito del potere legislativo, arricchito anche da un ruolo di controllo e valutazione delle politiche, ruolo questo ben distinto da quello spettante tradizionalmente agli esecutivi, siano essi del Governo centrale, siano essi dei governi regionali e locali.

Questo per escludere, intanto, che la gran parte dei compiti svolti dalle conferenze sul versante degli esecutivi possano essere attribuiti a sedi legislative.

Negli anni che hanno visto accrescere via via un ruolo di negoziazione e implementazione di politiche (con gli strumenti dei pareri e delle intese sulla normazione primaria e secondaria) si è sviluppata anche un'interlocuzione costante tra Governo e istituzioni territoriali anche sui disegni di legge del Governo. Sotto questo specifico profilo, sono da considerare con molta attenzione le riflessioni sul possibile spostamento di queste attività sul Senato.

E qui si pone un'ulteriore riflessione di ordine più sistematico che riguarda anche, nell'ambito del procedimento legislativo, l'istruttoria dei pareri di competenza del Senato secondo il nuovo assetto. È un terreno di riflessione sullo sviluppo di un nuovo ruolo di raccordo tra le conferenze e il futuro tecnico-organizzativo che dovrà nascere a supporto delle funzioni del nuovo Senato.

Proprio partendo dall'esperienza che le Conferenze hanno maturato nella loro vigente configurazione di principali sedi della cooperazione interistituzionale, si cercherà, in particolare, di delineare il carattere distintivo, che esse potranno assumere, rispetto al ruolo complessivamente assegnato al Senato della Repubblica, nell'ambito del nuovo assetto della funzione legislativa statale e del nuovo riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni .

Nell'attuale modello costituzionale - che vede protagoniste anche le Regioni dell'esercizio della funzione legislativa - il rapporto tra queste, lo Stato e gli altri soggetti istituzionali si svolge, infatti, in via ordinaria proprio all'interno delle Conferenze intergovernative (in particolare, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata), strutture e sedi - contrariamente alla cd. Conferenza dei Presidenti - legislativamente previste proprio per rispondere all'esigenza di garantire in concreto la realizzazione di un'efficace cooperazione interistituzionale, modalità d'agire ineludibile per la natura stessa del nostro ordinamento, orientato - dal sempre attuale articolo 5 della Costituzione - a fare del principio autonomista un valore fondativo della nostra forma di Stato.

Come già efficacemente sottolineato nel dibattito precedentemente svolto in seno alla Commissione, la cooperazione interistituzionale è altresì un dovere in sé, in quanto resa imprescindibile da circostanze concrete e oggettive e, in generale, dalla necessità di gestire la crescente complessità dei fenomeni sociali, tenuto conto del costante aumento degli interessi che ciascun livello di governo di trova, nell'esercizio delle proprie funzioni, a dover contemperare.

Se dunque la collaborazione resta necessaria, essa va certamente ricercata secondo forme e regole nuove, che meglio si adattino alla nuova impalcatura costituzionale, con la quale - laddove la riforma venisse approvata - non pare affatto affievolirsi la necessità del perseguimento di una "leale collaborazione", nell'accezione cara alla giurisprudenza costituzionale.

2. Gli intrecci tra ruolo legislativo proprio del Parlamento e dei Consigli regionali e ruolo proprio degli Esecutivi del Governo nazionale e dei governi regionali e locali. La necessità di sedi di raccordo tra gli Esecutivi come elemento comune all'attuale ed al futuro assetto costituzionale.

Fu proprio il complesso delle riforme cc.dd. Bassanini a prevedere in via legislativa l'istituzione di nuove conferenze in risposta al massiccio trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, che richiedeva sedi stabili di concertazione e raccordo. In quel contesto, il raccordo era dunque concepito essenzialmente come raccordo tra esecutivi, anche perché la distribuzione delle funzioni legislative restava inalterata e doveva ancora essere oggetto della revisione poi introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Legge, quest'ultima, che, proprio tenendo conto della necessità di accompagnare al raccordo tra esecutivi anche un meccanismo di partecipazione delle Regioni alle principali scelte del legislatore statale, aveva previsto, quale misura transitoria in attesa della riforma del Senato, l'integrazione con rappresentanti delle autonomie della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

È noto che questa parte della riforma costituzionale del 2001 non ha avuto alcuna attuazione e sarà ora la nuova riforma costituzionale a sancire l'integrazione dei rappresentanti delle autonomie non più solo in una commissione (*ex art. 11 della l. cost. n. 3/2001*) ma nel Senato.

Proprio questo nuovo assetto potrà porre in più forte simmetria costituzionale i poteri legislativi e i poteri, lato senso, esecutivi. Ed è in questo nuovo equilibrio, appunto, che si dovrà collocare la nuova configurazione delle Conferenze.

Inoltre, non sono irrilevanti, al riguardo, le riforme già in atto, che incidono sulla fisionomia stessa del governo territoriale, valorizzando il ruolo di enti anche di amministrazione: si pensi alle aree vaste metropolitane e le aree vaste provinciali che, nella prospettiva costituzionale, potranno definire le aree di governo intermedio. Si tratta di interessi che richiedono la permanenza di sedi di raccordo e rappresentazione unitarie orizzontalmente tra esse e verso il centro. Questo è un ambito, crescente, di presidio delle Conferenze.

3. Il Senato quale nuova sede di rappresentanza delle Autonomie regionali e locali nel procedimento legislativo e meccanismi di interazione con le sedi di rappresentanza degli Esecutivi.

La trasformazione dell'attuale Senato in camera di rappresentanza delle autonomie regionali e locali, per quanto sin qui sottolineato, non porta come conseguenza il superamento delle sedi di confronto tra lo Stato e le rappresentanze degli altri enti costitutivi della Repubblica come sino ad ora praticate, anche in considerazione dell'assenza del vincolo di mandato per i consiglieri-senatori espressione dei rispettivi territori.

Il confronto tra Stato ed autonomie è assicurato dalla presenza in Senato delle rappresentanze di Regioni e Comuni. Per quanto riguarda le Regioni, al momento non è ancora stata definita la relativa compagine, **non essendo chiaro se di essa faranno parte i Presidenti delle Regioni. Nodo che dovrà essere sciolto dalla legge elettorale.**

Il raccordo del Senato attiene principalmente alle funzioni legislative. In buona sostanza, e data anche la mancanza di rapporto fiduciario tra esecutivo e seconda camera, si tratta, per le autonomie, di una partecipazione (circoscritta) all'esercizio della funzione legislativa, peraltro nei soli ambiti tassativamente indicati (ove rilevano interessi regionali e locali).

Non sfugge, date le premesse fatte, che la necessaria mediazione tra interessi statali, regionali e locali non si esaurisce certo nella sola definizione delle norme legislative.

Né appare pensabile gravare il Senato di un raccordo anche esecutivo, in quanto ciò sarebbe incompatibile con la natura stessa delle sue attività, degradandone la funzione principale, quella legislativa, ad esso assegnata quale organo di rappresentanza popolare.

Per quanto, cioè, il legislatore costituzionale, oltre alle prerogative legislative, assegni espressamente al Senato anche il raccordo con gli altri enti costitutivi della Repubblica e la valutazione delle politiche pubbliche, questo non può "travolgere" il sistema delle conferenze.

È la complessità stessa e crescente dei fenomeni sociali ed economici che impone sia decisioni rapide sia sedi di massima integrazione delle decisioni.

La stessa complessità si capisce se si pensa che riforme di sistema, di grandissima rilevanza, sono oggetto di decreti legislativi, quelli da ultimo della legge n. 124/2015 (cd. Legge Madia) che rende ineludibili meccanismi permanenti di raccordo e che ben giustifica l'apporto collaborativo della conferenza nel loro stesso iter di approvazione. **Analoga considerazione può essere fatta per tutti i provvedimenti di carattere finanziario, primo tra tutti, la legge di stabilità, per la quale, è evidente, non può mancare il confronto tra Esecutivi.**

In definitiva la riforma del sistema delle Conferenze, deve affiancarsi ed integrarsi con la riforma del Senato e ne deve riflettere, in via speculare, la *mission* (entrambe le sedi assicurano il raccordo tra gli enti).

Occorre proprio per questo, si ritiene, interrogarsi sulla corretta individuazione dei tratti qualificanti il rapporto tra *cooperazione interistituzionale extraparlamentare* (conferenze) e *cooperazione interistituzionale intraparlamentare* (Senato), tenuto conto del sostanziale spostamento nell'organo parlamentare di una parte importante della mediazione politico-istituzionale che oggi si svolge nelle Conferenze.

4. Le ragioni del mantenimento del sistema delle Conferenze presso l'Esecutivo e nuovi meccanismi di interazione con le strutture organizzative del Senato.

Alle considerazioni finora svolte, se ne possono affiancare altre, se si vuole di ordine pratico, che partono da dati esperienziali.

La componente tecnica esecutiva delle decisioni politiche (contenuti delle leggi per lo più) va valorizzata nella sua funzione di supporto, in termini di competenze e conoscenze "di" e "per" ciascun ambito di intervento legislativo del Senato.

Tale componente vive presso gli enti, ma vive al contempo presso le strutture tecnico-organizzative delle Conferenze. E anzi, le strutture stesse sono studiate per garantire che la mediazione politica sia svolta dal competente vertice politico che si riunisce nelle commissioni di settore e valuta le

risultanze dell'indispensabile lavoro istruttorio svolto prima dai tecnici competenti, riuniti nei coordinamenti. Opera così, in particolare, la Conferenza delle Regioni.

Se lo scenario che si andrà a delineare sarà, in estrema sintesi, quello della funzione di raccordo legislativo in capo al Senato e della funzione di raccordo amministrativo in capo al sistema delle Conferenze, occorrerà prevedere **adeguate forme di raccordo anche tra il Senato e il sistema delle Conferenze al fine di realizzare uno strumento unico di contatto delle Regioni sia col Governo che col Parlamento**. In proposito si potrà valutare anche la possibilità di prevedere una diversa sede delle Conferenze (oggi incardinate presso la Presidenza del Consiglio), magari prevedendone l'allocazione al Senato.

5. La revisione dei meccanismi procedurali attraverso cui si svolge la concertazione interistituzionale. Termini certi quale condizione per la rapidità delle decisioni nella prospettiva del più forte intreccio tra le funzioni legislative.

Al contrario, il sistema delle Conferenze - compatibilmente con le trasformazioni costituzionali in atto - dovrà assoggettarsi a quelle modifiche necessarie proprio a valorizzarne le funzioni afferenti alla fase esecutiva delle politiche pubbliche, fase nella quale si svolge la mediazione tra gli interessi di ciascun livello. Anche in virtù di questo, andrebbe confermato l'attuale assetto.

A ciò si dovranno certamente affiancare norme procedurali che dettino termini certi per l'espressione dei pareri e per il raggiungimento di intese, ma anche di semplificazione delle procedure; sotto questo profilo, peraltro, non sono mancate, anche nel recente passato, proposte operative formulate dalle stesse Regioni, volte a garantire una maggiore funzionalità ed efficienza del sistema.

Roma, 24 marzo 2016.