Documento Upi

Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle conferenze"

Commissione parlamentare per le questioni regionali Palazzo S. Macuto

Roma, 28 aprile 2016

Premessa

In data 11 novembre 2015 la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha deliberato l'avvio dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle Conferenze".

Il "sistema delle Conferenze" costituisce oggi la principale sede istituzionale di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali, quali gli enti costitutivi della Repubblica. Con questo termine si fa riferimento a tre organismi a composizione mista, in quanto costituiti da rappresentanti dello Stato e delle autonomie territoriali: la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome (d'ora innanzi Conferenza Stato-Regioni); la Conferenza Stato - Città ed autonomie locali; la Conferenza unificata.

Si tratta di organismi che rappresentano le sedi istituzionali privilegiate di confronto e raccordo tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, che sono disciplinati dall'articolo 12 della legge n. 400 del 1988 e dal decreto legislativo n. 281 del 1997.

Questa disciplina non è mai stata adeguata alla riforma del titolo V della parte II della Costituzione che, nel 2001, ha profondamente modificato l'ordinamento costituzionale delle autonomie territoriali e, conseguentemente, ha inciso sul sistema dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali medesime.

Il sistema delle Conferenze Stato-regioni ed autonomie locali è stato riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale come "una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione" (sentenza n. 31/2006).

Come ha avuto modo di sottolineare il Ministro Maria Elena Boschi nella sua audizione a questa Commissione, all'indomani del referendum confermativo qualora il risultato risultasse favorevole alla riforma varata dal Parlamento**, sarà necessario intervenire in modo "innovativo e coraggioso" , per provare a tracciare percorsi nuovi e funzionali in grado di sostenere e accompagnare le istituzioni lungo tutto il processo di modifica istituzionale che discenderà dalla riforma.**

La riforma del sistema delle Conferenze, di cui in realtà si sente il bisogno anche a prescindere dalla nuova Costituzione, è un**a delle tappe di questo percorso nella indispensabile revisione delle sedi di raccordo inter-istituzionale tra Stato e autonomie territoriali.**

La riforma costituzionale

La riforma costituzionale approvata definitivamente dalle Camere, superando l'attuale sistema di bicameralismo perfetto, configura infatti il Senato quale Camera di rappresentanza degli enti territoriali, e rivede al tempo stesso l'assetto dei rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali attraverso un nuovo disegno del titolo V.

In base al nuovo articolo 55, comma 4, della Costituzione, "**Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di**

competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato."

La riforma costituzionale approvata dal Parlamento è dunque volta a definire un sistema di governo multilivello caratterizzato da una minore conflittualità. L'individuazione di forme di cooperazione tra Stato ed enti territoriali, anche interne alle istituzioni parlamentari, appare utile per favorire una più ordinata messa a punto del nuovo sistema, evitando l'abnorme contenzioso costituzionale che ha fatto seguito alla riforma del 2001.

Il nuovo Senato è innanzitutto la sede per trovare il raccordo migliore tra la legislazione nazionale e la legislazione regionale ma, come abbiamo visto, ha anche una funzione più generale di rappresentanza delle istituzioni territoriali di raccordo inter-istituzionale e di valutazione delle politiche pubbliche.

Come è stato evidenziato nelle audizioni dei Ministri Alfano e Boschi, la nascita del nuovo "*Senato della Repubblica*" rende questa sede il momento centrale, se non esclusivo, del raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali.

La necessaria revisione della disciplina delle Conferenza

In conseguenza del nuovo ruolo del Senato della Repubblica, che diviene titolare della rappresentanza delle istituzioni territoriali e della funzione di raccordo inter-istituzionale, l'eventuale approvazione definitiva della riforma comporta necessariamente un ripensamento della funzione delle Conferenze, **soprattutto in base alla legge elettorale che regolerà questa nuova Camera e al regolamento parlamentare che sarà adottato**.

Il ruolo che le sedi di concertazione dovranno avere, infatti, dipenderà anche dalla composizione del nuovo Senato, **rispetto alla tipologia di rappresentanza regionale che sarà scelta, e dalle indicazioni rispetto al funzionamento che discenderanno dal regolamento**: è evidente infatti che sarà necessario verificare la presenza o meno dei Presidenti delle Regioni piuttosto che la prevalenza o esclusività dei consiglieri regionali. Così come sarà decisivo comprendere se a prevalere nel modello di funzionamento del nuovo organo sarà la rappresentanza politica o la divisione per rappresentanze territoriali.

Piuttosto, quello che già **appare decisamente ridimensionato, rispetto all'originario disegno del Governo, è il ruolo dei Sindaci**, il cui numero è pari alla metà dei rappresentanti delle Regioni.

E' rispetto a queste questioni, per rispondere a pieno alla necessità di assicurare il confronto tra Stato centrale e autonomie, che si ritiene indispensabile mantenere, e anche rafforzare, come previsto in tutti i Paesi europei, le sedi di raccordo intergovernativo – ed in particolare la **Conferenza Stato Città**, dove i Sindaci siedono in rappresentanza di Comuni, Città metropolitane ed Enti di Area Vasta. In questa sede si può assicurare la piena rappresentanza delle autonomie locali nel confronto politico e amministrativo, anche nelle questioni che vanno al di là della legislazione.

Certo, visto il ruolo specifico del nuovo Senato di concorso alla funzione legislativa nazionale, occorre **sicuramente rivedere la disciplina delle conferenze** per evitare che si duplichi in questa sede il confronto sulla legislazione. I pareri sui disegni di legge e sui diversi provvedimenti legislativi dovranno pertanto essere assorbite dal nuovo Senato della Repubblica nel quale sono rappresentate le istituzioni territoriali.

E' necessario procedere, **attraverso una specifica Legge che disciplini il sistema delle conferenze** modificando le norme del decreto legislativo 281/97, anche adeguandolo a

quanto sarà stabilito dal regolamento parlamentare. Una Legge che definisca con chiarezza il rinnovato ruolo del sistema delle conferenze e che riconosca a queste sedi competenze esclusivamente di tipo amministrativo o eminentemente politico, superando le criticità che si sono riscontrate nel loro funzionamento: la ritualità nell'emanazione dei pareri, la confusione dei ruoli tecnici e politici, la difficoltà a divenire la vera sede di raccordo tra i diversi Ministeri e le istituzioni territoriali.
Da un lato le conferenze possono essere valorizzate come sedi di raccordo politico tra i vertici degli esecutivi anche per fornire indirizzi generali condivisi alle attività dei legislatori e stipulare accordi che impegnino tutte le istituzioni della Repubblica.
D'altro lato le conferenze possono essere valorizzate come sedi di confronto sulle problematiche amministrative connesse all'attuazione degli accordi e delle leggi, per l'espressione dei pareri e delle intese previste dalle leggi o richieste dalle istituzioni interessate.

Conclusioni: il raccordo funzionale e strutturale con il Senato della Repubblica

Il nuovo Senato come disegnato al termine dell'iter parlamentare di riforma costituzionale sconta modifiche significative rispetto alla sua composizione, che ne hanno affievolito la capacità insita nel disegno originario del Governo di rappresentare pienamente le autonomie locali. La presenza ridotta dei Sindaci e la non ancora definita composizione della rappresentanza regionale rischiano di affievolire lo spirito fortemente innovativo di questa che, nelle intenzioni, deve diventare **la 'Camera delle Autonomie'**.
In questo contesto, le sedi di concertazione tra Stato e Autonomie - Conferenza Stato Regioni, Conferenza Unificata e Conferenza Stato Città - trovano naturale spazio al fianco del Senato, assumendo però **un nuovo ruolo che ne superi la funzione di 'parerificio' cui negli anni si sono trasformate, per divenire luogo di rinnovata condivisione politico-amministrativa tra le istituzioni del Paese.**
La nuova disciplina delle conferenze dovrà prevedere quindi forme di raccordo strutturale e di collaborazione con il nuovo Senato della Repubblica, magari costruendo in questa sede la segreteria di riferimento di tutto il Sistema delle Conferenze, in modo che questo diventi il punto unitario di raccordo tra il Governo nazionale e i Governi territoriali a cui debbano necessariamente fare riferimento i diversi Ministeri.
Una scelta di questo tipo consentirà di sviluppare organicamente il principio della leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie territoriali:

- relativamente alle funzioni legislative, per applicare i nuovi criteri di riparto della potestà legislativa e regolamentare tra lo Stato e le Regioni e la c.d. "clausola di supremazia", prevenendo i conflitti dinanzi alla Corte;

- relativamente alle funzioni amministrative, per assicurare la più funzionale attuazione degli indirizzi politici e delle leggi, e dare stabilità alle procedure di negoziazione tra Stato ed enti territoriali.

In tale contesto, si potrà strutturare nel nuovo Senato anche **un rapporto costante con le associazioni rappresentative degli enti locali e con le Assemblee legislative regionali.**
Proprio attraverso lo stretto raccordo che si potrà instaurare tra il Senato della Repubblica e il "sistema delle conferenze" si potranno infine rendere più trasparenti ed efficaci i processi decisionali, fornendo una sede istituzionale di riferimento autorevole e visibile ai cittadini e alle imprese, in stretto rapporto con l'attività di valutazione delle politiche pubbliche e di verifica sull'attuazione delle leggi che la riforma pone in capo al nuovo Senato.