

VII.**LE FORME COLLABORATIVE E DI COORDINAMENTO TRA REGIONI****1. Premessa.**

L'importanza che le Regioni hanno assunto in conseguenza della riforma costituzionale del 2001 ha fatto sorgere l'esigenza di forme di collaborazione e coordinamento tra la Regioni stesse e gli altri enti. L'art. 118, co. 3, Cost. prevede queste forme di coordinamento nei confronti dello Stato in determinati settori di competenza esclusiva statale: immigrazione e ordine pubblico, sicurezza. I rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali sono improntati al principio di leale collaborazione. Tale principio, che prima della riforma del 2001, veniva sostanzialmente ricavato dall'art. 5 Cost., oggi trova espressa menzione anche nella Carta costituzionale agli art. 120, comma 2, art. 116, co. 3, art. 117, co. 5, e art. 118, co. 3.

2. Gli strumenti di coordinamento Regionale.**A. Le conferenze.**

Il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal **sistema delle Conferenze** la cui disciplina è contenuta, tra l'altro, nel decreto legislativo n. 281 del 1997:

I. **Conferenza permanente Stato-Regioni**: la Conferenza per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome è il principale strumento di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano ai processi decisionali di interesse regionale, interregionale e infra-regionale.

Detta Conferenza, istituita con l'art. 12 della l. n. 400/1988, è stata oggetto di una nuova disciplina ad opera del d.lgs. n. 281/1997.

La Conferenza Stato-Regioni è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal Ministro per gli Affari regionali o da altro ministro; ne fanno parte i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano; ai suoi lavori partecipano i ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno delle sedute.

L'attività della Conferenza è volta sostanzialmente al raggiungimento di una **volontà comune dello Stato e delle Regioni** in merito ad atti o attribuzioni relativi all'esercizio di rispettive competenze amministrative. Quando la volontà comune è prevista dalla legge come elemento necessario per l'adozione della decisione finale si deve ricorrere all'**intesa**, che assicura alle Regioni un ruolo paritario rispetto a quello statale. Negli altri casi si ricorre agli **accordi** su base volontaria che riguardano lo svolgimento di attività di interesse comune.

Sono **compiti** principali della Conferenza:

- a) promuovere e sancire le intese tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano previste dalla legislazione vigente;
- b) promuovere e sancire gli accordi tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune;
- c) nel rispetto delle competenze del CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica), promuovere il coordinamento della programmazione statale e regionale ed il raccordo di quest'ultima con l'attività degli enti o soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse aventi rilevanza nell'ambito territoriale delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;
- d) acquisire la designazione dei rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nei casi previsti dalla legge;
- e) assicurare lo scambio di dati ed informazioni tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di

Trento e di Bolzano;

- f) fermo restando quanto previsto dagli Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, determinare, nei casi previsti dalla legge, i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.;
- g) esprimere **parere su tutti gli schemi di disegno di legge, di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano (pareri obbligatori)**, oltre che su ogni altro oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporle (**pareri facoltativi**).

II. Conferenza Stato-città e autonomie locali: la Conferenza Stato-città e autonomie locali è stata istituita con d. P. C. m. 2 luglio 1996 e successivamente disciplinata dal d.lgs. n. 281/1997.

Essa è composta da:

- Presidente del Consiglio dei ministri, che la presiede,
- Ministri dell'interno, per gli affari regionali, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, delle finanze, dei lavori pubblici, della sanità,
- dal presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI),
- dal presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI),
- dal presidente dell'Unione dei comuni e delle Comunità montane (UNCEM),
- da 14 Sindaci designati dall'ANCI
- da 6 Presidenti di Provincia designati dall'UPI.

Queste le sue **funzioni**:

- confronto e raccordo tra lo Stato e gli Enti locali;
- studio, informazione e confronto sulle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate di Province, Comuni e Comunità montane;
- esame dei problemi relativi all'ordinamento ed al funzionamento degli Enti Locali, nonché delle iniziative legislative e degli atti generali di Governo a ciò attinenti (ministeriali, regolamenti).

III. Conferenza unificata: la Conferenza Stato-Regioni 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-Città ed autonomie locali. Fanno parte della Conferenza unificata i componenti della Conferenza Stato-Città e autonomie locali e della Conferenza Stato-Regioni.

Alla Conferenza unificata è attribuita:

- l'espressione del **parere** sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati, nonché sul documento di programmazione economica e finanziaria;
- la promozione di **intese e accordi** tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane al fine di coordinarne le competenze e di svolgere in collaborazione attività di interesse comune.

B. La Cabina di regia nazionale.

La cabina di regia nazionale rappresenta la struttura di riferimento per il coordinamento e la promozione dell'iniziativa sull'utilizzazione dei fondi strutturali comunitari. In particolare si occupa di:

- monitoraggio permanente dello stato di realizzazione dei singoli programmi;
- raccolta di informazioni per il Parlamento e le regioni sull'attuazione dei programmi, con l'indicazione dei motivi degli eventuali ritardi.

La **cabina di regia nazionale** è composta da:

- il Presidente;
- il Capo Dipartimento, con competenza in materia di politiche di sviluppo e di coesione;
- il Dirigente generale;
- due rappresentanti della Presidenza del C.d.M.;
- il Ragioniere generale dello Stato;
- un rappresentante del Ministero degli affari esteri;
- un esperto altamente qualificato designato dalla Conferenza permanente Stato-regioni.

I membri sono nominati con decreto del Presidente del C.d.M. su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro per gli affari regionali.

C. La Commissione parlamentare per le questioni regionali.

La **Commissione parlamentare per le questioni regionali** è una commissione parlamentare direttamente prevista dalla legge costituzionale italiana.

- fu costituita nel 1953, inizialmente era composta da quindici deputati e quindici senatori. Nel 1970, in seguito all'istituzione delle regioni a statuto ordinario, il numero dei componenti venne innalzato a quaranta, mantenendo inalterata la proporzione tra deputati e senatori. I venti deputati e i venti senatori sono designati dalle rispettive Camere con criteri di proporzionalità. Una volta nominati, i componenti della commissione mantengono la carica sino al termine della legislatura.
- l'organismo ha natura bicamerale e, per espressa previsione della Costituzione della Repubblica Italiana, deve essere consultato allorché debbano essere disposti lo scioglimento del Consiglio regionale o la rimozione del presidente della Giunta regionale nel caso in cui abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge.
- La legge ordinaria e i regolamenti parlamentari hanno attribuito alla Commissione parlamentare per le questioni regionali numerose competenze di carattere consultivo, nei confronti di Governo e Parlamento, nell'esercizio del potere, rispettivamente, esecutivo e legislativo nelle materie di rilevanza regionale. Tre sono le funzioni della Commissione: consultiva, di controllo e di informazione.
- la Commissione elegge, scegliendo tra i propri membri, un presidente, due vicepresidenti e due segretari.
- Ai membri della Commissione è fatto divieto di partecipare alle sedute in cui siano discusse questioni della Regione nei cui collegi siano stati eletti.

3. I poteri sostitutivi di Stato e Regioni.

L'eventuale inerzia delle regioni nell'attuazione e nella esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nonché il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o delle norme comunitarie, legittimano il ricorso al potere sostitutivo da parte dello Stato, la cui disciplina è riservata alla legislazione statale.

La possibilità dell'esercizio di poteri sostitutivi è estesa dall'art. 120 comma II anche all'ipotesi di pericolo grave per l'incolumità della sicurezza pubblica e nei casi in cui si richiede la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

I poteri sostitutivi devono garantire che essi siano esercitati **nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione,**

La L. 131/2003, come precedentemente detto, prevede che il presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni e degli enti locali,

assegnino un congruo termine all'ente interessato per adottare i provvedimenti dovuti o necessari, scaduto il quale il Consiglio dei Ministri adotta i provvedimenti necessari anche normativi o nomina un apposito commissario; *“in casi di assoluta urgenza nei quali l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'art. 120”*, il Consiglio dei Ministri può adottare direttamente i provvedimenti necessari comunicandoli immediatamente alla Conferenza Stato regioni o alla Conferenza Stato città e autonomie locali, che possono chiederne il riesame.

Con specifico riferimento **all'inerzia delle regioni nell'attuazione degli atti dell'Unione europea**, è riconosciuto un ampio potere sostitutivo dello Stato, ad esercitare tramite un meccanismo anticipato e cedevole: anticipato perché opera prima della scadenza del termine stabilito per l'attuazione; cedevole perché l'intervento statale perde efficacia qualora le regioni e le province autonome, anche tardivamente si conformino agli obblighi comunitari

Con la l. n. 131/2003 il **Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie**.

Rientrano nella **competenza** del Rappresentante dello Stato:

- a) le attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, nonché il raccordo tra le istituzioni dello Stato presenti sul territorio, al fine di garantire la rispondenza dell'azione amministrativa all'interesse generale, il miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino e di favorire e rendere più agevole il rapporto con il sistema delle autonomie;
- b) la tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri degli statuti, delle leggi e degli atti amministrativi regionali, ai fini di eventuali impugnative in via principale davanti alla Corte costituzionale o di proposizione di conflitto di attribuzione davanti alla stessa;
- c) la promozione dell'attuazione di intese e del coordinamento tra Stato e Regione previsti dalla legislazione statale;
- d) l'esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei casi consentiti dall'art. 120 Cost.;
- e) la verifica dell'interscambio di dati e informazioni rilevanti sull'attività statale, regionale e degli enti locali;
- f) l'indizione delle elezioni regionali, la determinazione dei seggi consiliari e l'assegnazione di essi alle singole circoscrizioni, sino all'entrata in vigore di eventuali norme regionali con diverse previsioni;
- g) la raccolta delle notizie utili allo svolgimento delle funzioni degli organi statali, costituendo il tramite per la reciproca informazione nei rapporti con le autorità regionali.

4. Il ruolo delle Regioni nel diritto internazionale: gli accordi e le intese

Le Regioni, nelle materie di loro competenza, provvedono all'**attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali** (art. 117, co. 5, Cost.) e possono concludere **accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altri Stati** *“nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”* (art. 117, co. 9, Cost.). Questo c.d. potere estero delle Regioni deve essere coordinato con **la competenza esclusiva statale in tema di politica estera** (art. 117, co. 2, lett. a, Cost.) e con la previsione della **potestà legislativa concorrente** nella materia **“rapporti internazionali delle Regioni”** (art. 117, co. 3).

A) Attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali: ai sensi dell'art. 6 della l. n. 131/2003, l'**attuazione e l'esecuzione da parte delle Regioni e delle Province autonome degli accordi internazionali “ratificati”** sono limitate esclusivamente alle **“materie di propria competenza legislativa”**. Le Regioni devono, in queste ipotesi, dare **preventiva comunicazione** al Ministero degli affari esteri e al Dipartimento per gli affari regionali, i quali, nei successivi trenta giorni possono formulare criteri e osservazioni. In caso di **inadempimento**, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, è prevista la possibilità di esercitare i **poteri sostitutivi**.

B. Intese con enti territoriali esteri: per quanto riguarda la possibilità per le Regioni di stipulare **intese**