



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

RESEARCH PAPER

STRUMENTI E MODALITÀ DI COOPERAZIONE TRA REGIONE ED ENTI LOCALI

Gloria Marchetti

JUNE 2010



ISSN: 2038-0623
ISBN 9788896871294

Copyright ©, Centro Studi Federalismo 2007

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

STRUMENTI E MODALITÀ DI COOPERAZIONE TRA REGIONE ED ENTI LOCALI

Gloria Marchetti

CENTRE FOR STUDIES ON FEDERALISM – TURIN

SOMMARIO

1. La realizzazione del principio di leale collaborazione tra Regione ed enti locali. – 2. (Segue): ... attraverso organismi istituzionali di raccordo tra Regione ed enti locali. In particolare: il Consiglio delle autonomie locali nella disciplina statutaria e legislativa regionale. - 2.1. La definizione del ruolo del CAL. - 2.2. Le funzioni attribuite al CAL. - 2.3. Il CAL e l'effettiva partecipazione degli enti locali alle decisioni regionali. – 3. (Segue): ... attraverso moduli procedurali tipici della pubblica amministrazione. - 4. (Segue): ... attraverso strumenti informali di raccordo con il sistema delle autonomie. - 5. (Segue): ... attraverso l'attività di programmazione.- 6. Considerazioni di sintesi sugli strumenti di collaborazione introdotti dalle Regioni.

1. LA REALIZZAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE TRA REGIONE ED ENTI LOCALI

La riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione¹ e l'affermazione del principio di leale collaborazione, da parte della giurisprudenza costituzionale, hanno reso necessaria la creazione di un sistema improntato a una reale cooperazione tra Regioni ed enti locali².

Per un verso, sono state poste le premesse per un abbandono del tradizionale schema di sovraordinazione o di separazione dei rapporti tra i diversi livelli di governo, a favore di un sistema caratterizzato da una maggiore collaborazione tra gli stessi³. La concreta realizzazione dell'attuale modello costituzionale, caratterizzato da diversi livelli di governo che sono da considerare equiordinati⁴, passa attraverso una implementazione degli strumenti e delle modalità di integrazione tra Regioni ed enti locali.

Per altro verso, poi, la nuova suddivisione delle competenze normative ed amministrative⁵, tra Regioni ed enti locali, richiede la previsione di adeguati strumenti di *governance* del sistema regionale⁶, finalizzati a realizzare una reale negoziazione tra i livelli di governo territoriali⁷.

È solo il caso di ricordare, in proposito, che in passato non si è assistito ad un processo di integrazione tra gli enti regionali e locali. Da un lato, le Regioni non hanno compiuto, se non in anni recenti, nessuno sforzo per adottare modalità decisionali aperte alla

¹ Sul mutamento del quadro istituzionale delineato dalla riforma costituzionale, si veda, per tutti, E. DE MARCO, *Lo Stato istituzionalmente decentrato tra Costituzione e realtà*, in *Percorsi del "nuovo costituzionalismo"*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 211 ss. e l'ampia bibliografia *ivi* richiamata.

² In proposito, all'indomani della riforma in parola, aveva sottolineato la necessità di strumenti di collaborazione tra i livelli di governo, F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1168.

³ Si veda, in tal senso, la nuova formulazione dell'art. 114 Cost., sulla quale sia consentito rinviare a G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2002 e alla bibliografia *ivi* richiamata.

⁴ Sull'argomento, si vedano le considerazioni svolte nel mio *Research Paper - Centro Studi sul Federalismo - Il governo sul territorio attraverso il principio di collaborazione tra Regione ed enti locali*, consultabile su questo stesso sito.

⁵ Secondo il nuovo art. 118 Cost. la generalità delle funzioni amministrative dovrebbe essere attribuita al Comune, "salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza". Sulla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà si rinvia alle puntuali osservazioni formulate da E. DE MARCO, nel saggio *Sussidiarietà e autonomia nell'attuale quadro normativo costituzionale*, in *Percorsi del "nuovo costituzionalismo"*, cit., p. 257 ss. e l'ampia bibliografia *ivi* richiamata.

⁶ Sull'origine ed il significato del termine *governance*, si veda, per tutti, P. BILANCIA, voce *Governance*, in *Diritti umani. Cultura di diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, a cura di M. FLORES, UTET, Torino, 2007.

⁷ Sulla necessità di introdurre nuove forme di cooperazione tra gli enti, a seguito della riforma costituzionale, si rinvia a quanto già considerato nel mio *Research Paper "Il governo sul territorio attraverso il principio di collaborazione tra Regione ed enti locali"*, cit.

partecipazione degli enti sub-regionali. Esse si sono perlopiù limitate a prevedere un coinvolgimento gli enti locali basato esclusivamente sulla richiesta di pareri a questi ultimi. L'esperienza ha dimostrato che tali pareri, dal quale, peraltro, le Regioni si potevano discostare, non sono stati in grado di creare una adeguata collaborazione tra i diversi livelli territoriali. Dall'altro lato, gli enti locali hanno tradizionalmente preferito interloquire direttamente con lo Stato, al fine di vedersi tutelata la propria autonomia, anche, e soprattutto, nei confronti delle Regioni, accusate spesso, non a torto, di centralismo regionale.

Il nuovo sistema costituzionale impone, invece, l'adozione di concrete ed efficaci modalità di concertazione tra Regioni ed enti locali, indispensabili per garantire, da un lato, livelli ragionevoli di uniformità in un sistema multilivello e, dall'altro, una reale valorizzazione delle autonomie locali, scongiurando il pericolo di comportamenti di neocentralismo regionale.

Ed invero, si sono aperti, negli ultimi anni, nuovi spiragli verso un rafforzamento dei rapporti di collaborazione tra i diversi livelli di governo. In linea con questo orientamento, le Regioni hanno recentemente compiuto importanti passi nella direzione di un potenziamento delle proprie relazioni con gli enti locali, razionalizzando gli strumenti di collaborazione e, soprattutto, prevedendo diverse modalità di partecipazione di questi ultimi all'adozione delle proprie decisioni.

In questo contesto, si ritiene utile compiere un'indagine sulle diverse tipologie di cooperazione tra gli enti sub-statali adottate dalle Regioni.

Da un lato, ci si soffermerà ad esaminare le tre principali modalità di cooperazione e a compiere una valutazione circa la loro effettiva capacità di garantire una maggiore integrazione tra i diversi livelli di governo. Una prima modalità di cooperazione si realizza attraverso la creazione di sedi permanenti di consultazione delle Regioni o di raccordo tra gli enti, le quali hanno una competenza generale (es. Consiglio delle autonomie locali, di cui all'art. 123, ultimo comma, Cost. o Conferenze delle autonomie locali). Si tratta, in questo caso, di prevedere forme di partecipazione degli enti locali alle decisioni regionali, attraverso un ruolo, più o meno incisivo, svolto da questi organismi nei processi deliberativi. Una seconda modalità di cooperazione non ha invece luogo in una specifica sede istituzionale, è di tipo procedurale e consiste nella previsione di moduli procedimentali, finalizzati a garantire forme di raccordo e di consultazione, nei processi decisionali, su determinate politiche o su singoli atti (es. moduli procedimentali volti all'adozione di decisioni concertate, tipici della pubblica amministrazione, rappresentati, ad esempio, dalla Conferenza di servizi o dagli Accordi di programma)⁸. Una

⁸ A questo proposito, G. C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra regioni ed enti locali*, in *Diritto pubblico*, 2005, p. 986 ss., distingue tra “forme di collaborazione /coordinamento procedimentali e strutturali”.

terza modalità di collaborazione è invece basata sul ricorso, da parte delle Regioni, a strumenti informali, caratterizzati da una maggiore flessibilità e finalizzati a pervenire a decisioni concertate in tempi rapidi (attraverso, ad esempio, sedi non istituzionalizzate di raccordo con il sistema delle autonomie: Tavoli di consultazione/concertazione delle decisioni tra i diversi livelli di governo, cui si invitano associazioni rappresentative degli enti locali, l'Unione Italiana delle Province d'Italia (UPI), l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), rappresentati di Comuni, Province, ecc.).

Dall'altro lato, poi, si svolgeranno alcune riflessioni sugli strumenti di cooperazione tra gli enti utilizzati, specificatamente, nell'attività programmatica.

2. (SEGUE): ... ATTRAVERSO ORGANISMI ISTITUZIONALI DI RACCORDO TRA REGIONE ED ENTI LOCALI. IN PARTICOLARE: IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI NELLA DISCIPLINA STATUTARIA E LEGISLATIVA REGIONALE

La riforma del 2001 ha introdotto un'importante disposizione, potenzialmente in grado di incidere sui processi di *governance* territoriale, aggiungendo all'art. 123 della Costituzione il seguente comma: "In ogni Regione, lo Statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali". È stata quindi demandata all'autonomia statutaria delle Regioni la disciplina di questo organismo, avente funzioni consultive, volto a garantire agli enti locali la partecipazione all'adozione delle decisioni regionali di loro interesse⁹.

Appare quindi di estremo interesse esaminare le disposizioni degli Statuti regionali e delle leggi di attuazione, per capire quale sia l'effettivo ruolo attribuito al Consiglio delle autonomie locali (di seguito CAL)¹⁰. In particolare, l'analisi della configurazione del CAL, da

⁹ È stato osservato che la previsione del Consiglio delle autonomie locali risponde ad una logica "di reciproca interazione" tra Regione ed enti locali, al fine di fare in modo che questi ultimi trovino proprio nel "processo di co-decisione garanzie effettive ed efficaci contro le tendenze centralistiche delle Regioni. In tal senso, cfr. R. BIN, *Grandi riforme, piccole virtù*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1999, p. 253.

¹⁰ Si sono soffermati ad esaminare le previsioni statutarie e legislative di disciplina del CAL: R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, 595 ss.; G. FERRAIUOLO, *Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle regioni ordinarie*, in *federalismi.it*, n. 23/2006; A. FERRARA, *Gli Statuti e la normativa istituzionale delle Regioni ordinarie*, in *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, coordinato da A. D'ATENA, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 78- 86. Si cfr., sull'argomento, anche: F. GALILEI, *Proposte per la disciplina dei Consigli delle autonomie locali negli statuti regionali ai sensi dell'art. 123 della Costituzione*, in *Nuova Rassegna*, 2002, p. 664 ss.; A. RUGGERI, *Lineamenti del Consiglio delle autonomie locali, alla luce dello statuto della Regione*

parte della disciplina statutaria e legislativa, è utile al fine di valutare il grado di incisività di questo organo sui processi decisionali regionali relativi al governo sul territorio. Al riguardo, si può osservare che le Regioni presentano una disciplina piuttosto uniforme circa i diversi aspetti del CAL (relativi alla composizione, alle funzioni attribuite e al suo ruolo all'interno del sistema regionale); ciò rende più agevole una visione unitaria delle diverse previsioni regionali e una valutazione globale dell'effettiva portata delle stesse.

2.1. La definizione del ruolo del CAL

Incidono sulla definizione del ruolo del CAL le disposizioni relative alla qualificazione, alla sede di istituzionalizzazione e alla composizione dell'organo.

La maggior parte degli Statuti ha previsto una qualificazione del CAL che non si discosta molto rispetto alla previsione costituzionale. In particolare, alcuni Statuti hanno ripreso la definizione di “organo di consultazione” tra Regioni ed enti locali¹¹, mentre altri ne hanno in qualche modo ampliato il ruolo “consultivo”, delineandolo come organo di rappresentanza degli enti locali, di partecipazione all'attività della Regione e/o di cooperazione, coordinamento, raccordo e concertazione¹². Lo Statuto della Regione Lombardia, invece, non contiene nessuna qualificazione dell'organo¹³.

Dalla disciplina regionale emerge, inoltre, la tendenza ad istituire il CAL presso il Consiglio regionale¹⁴, privilegiando, quindi, un raccordo tra l'organo di rappresentanza degli enti locali ed il legislativo. È evidente che dalla diversa collocazione del CAL, presso il Consiglio o la Giunta della Regione, ne discende anche una diversa configurazione del ruolo

Lazio e secondo le proposte di legge di attuazione (Gennaio 200) e P. ZUDDAS, *I Consigli delle autonomie locali istituiti dai nuovi Statuti regionali*, in *Rapporto sulla legislazione 2004-2005*, entrambi consultabili sul sito internet www.issirfa.cnr.it.

¹¹ Si cfr.: Part. 71, c. 1, Statuto Abruzzo; Part. 37, c. 1, Statuto Marche; Part. 88, c. 1, Statuto Piemonte. La l.r. Abruzzo 21.12.2007, n. 41 (“Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali”) sembra tuttavia valorizzare ulteriormente l'organo, definendolo “organo di raccordo e di consultazione” (art. 1, c.1).

¹² Si cfr.: l'art. 48, c. 1, Statuto Calabria; Part. 22, c. 1, Statuto Campania; Part. 23, c. 1, Statuto Emilia-Romagna; Part. 66, c. 1, Statuto Lazio; Part. 65, c. 1, Statuto Liguria; Part. 45, c. 1, Statuto Puglia; Part. 66, c. 1, Statuto Toscana; Part. 28, c. 1, Statuto Umbria.

¹³ Si cfr. Part. 54 dello Statuto Lombardia. Tuttavia, la l.r. Lombardia 23 ottobre 2009, n. 22 (“Disciplina del Consiglio delle autonomie locali della Lombardia, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia”) definisce il CAL come “organo di consultazione permanente tra la Regione e il sistema delle autonomie locali lombarde” (art. 1, c.1).

¹⁴ Si cfr.: Part. 48, c. 1, Statuto Calabria; Part. 66, c. 1, Statuto Lazio; Part. 66, c. 2, Statuto Liguria; Part. 37, c. 1, Statuto Marche; Part. 45, c. 1, Statuto Puglia; Part. 66, c. 1, Statuto Toscana. In alcune Regioni, invece, in cui gli Statuti non si erano pronunciati in merito alla collocazione del CAL, sono state le successive leggi istitutive dell'organo a prevedere una collocazione presso il Consiglio. Si cfr., in tal senso, la l.r. Abruzzo n. 41/2007; la l.r. Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13 (“Istituzione del Consiglio delle autonomie locali”); la l.r. Lombardia n. 22/2009; la l.r. Piemonte 07.08.2006, n. 30 (“Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e modifiche legge regionale 20 novembre 1998, n. 34”); la l.r. Umbria 16 dicembre 2008, n. 20 (“Disciplina del Consiglio delle autonomie locali”).

dello stesso. Del resto già in passato, prima della riforma costituzionale, erano state configurate due tipologie di organismi di raccordo, che rappresentavano due modelli alternativi di impostare i rapporti Regioni-enti sub-regionali. Da un lato, erano state perlopiù istituite Conferenze Regione-enti locali presso la Giunta, composte da rappresentanti di entrambe i livelli territoriali, sulla falsariga delle Conferenze operanti a livello statale, potenzialmente idonee ad incidere solo sui rapporti tra gli esecutivi¹⁵. Tali organismi erano pertanto configurati come sedi di concertazione. Dall'altro, non sono mancati esempi di Consigli delle autonomie locali, istituiti prevalentemente presso la Giunta¹⁶, composti di soli rappresentanti degli enti locali, aventi più una funzione di partecipazione degli enti locali alle decisioni regionali, e quindi anche a quelle consiliari¹⁷.

Le scelte regionali di una collocazione presso il Consiglio sembrano, invero, essere in linea con il dettato costituzionale che ha espressamente previsto, a partire dal nome utilizzato, un organo “consiliare” con funzioni consultive, piuttosto che concertative. Questo modello, peraltro, sembra soddisfare l'esigenza di una effettiva partecipazione degli enti locali all'esercizio della funzione legislativa regionale¹⁸, senza provocare una paralisi dell'attività legislativa delle Regioni, poiché ciò violerebbe la norma costituzionale (art. 121, c. 2) che, come è noto, attribuisce al Consiglio l'esercizio della potestà legislativa delle stesse. Si aprirebbe, in questo modo, la possibilità per il CAL di essere coinvolto nel processo di

¹⁵ È qui solo il caso di ricordare che, a seguito dell'approvazione della legge n. 142 del 1990 e, soprattutto, con l'avvio del processo di conferimento di compiti e funzioni alle Regioni e agli enti locali, previsto dalla legge n. 59 del 1997, si era registrata, da parte di quasi tutte le Regioni, la tendenza a istituire con proprie leggi una Conferenza Regione-autonomie locali, altrimenti definita Conferenza permanente Regione-enti locali, quale sede di collaborazione, concertazione e di raccordo permanente tra gli esecutivi della Regione e degli enti locali. Conferenze che avevano perlopiù compiti consultivi e propositivi generali su atti di competenza regionale di interesse locale. Alcune Regioni avevano invece istituito degli organismi di raccordo che non rispecchiavano il modello delle Conferenze Stato-Regione e Stato-città-autonomie locali; organismi composti da rappresentanti della Regione e degli enti locali, ma non necessariamente rappresentativi dei soli esecutivi regionali e degli enti locali, o con competenze consultive limitate a determinati settori. Per una analisi dettagliata della disciplina di tali Conferenze, si vedano: M. COSULICH, *Le altre Conferenze. L'esperienza delle Conferenze permanenti Regione-autonomie locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1998, pp. 67 ss.; ID., *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2001, p. 224 ss.; G. DI COSIMO, *Gli organi di raccordo fra Regioni ed enti locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1998, p. 1013 ss.; G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali e i suoi riflessi sul sistema dei rapporti Regioni-enti locali*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 371 ss.; F. SCARLATTI, *La cooperazione fra Regioni ed enti locali: il ruolo del Consiglio delle autonomie locali*, in E. MALFATTI e P. PASSAGLIA (a cura di), *Principio cooperativo e sistema delle autonomie: attività normative e rapporti organici*, in *federalismi.it.*, n. 9/2006.

¹⁶ La disciplina del Consiglio delle autonomie locali da parte della Regione Toscana prevedeva, invece, una sua collocazione presso il Consiglio.

¹⁷ Era questo il modello previsto dalla legislazione di Lombardia, Toscana e Umbria.

¹⁸ In tal senso, si era espressa, all'indomani della riforma costituzionale, T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, p. 1072 ss.

approvazione delle leggi regionali che toccano gli interessi degli enti territoriali¹⁹ e, in particolare, di quelle riguardanti la redistribuzione delle funzioni amministrative, ex art. 118 Cost., al fine di dare una concreta attuazione del principio di sussidiarietà²⁰.

Su un altro versante, poi, non bisogna dimenticare che la Giunta adotta, oltre ai regolamenti -se così disposto dallo Statuto - una serie di atti - di indirizzo e di coordinamento, di programmazione, di verifica, di coordinamento e riparto delle risorse finanziarie, amministrativi – che sono in grado di incidere sull'autonomia degli enti locali. Non sembra pertanto sufficiente la previsione di una partecipazione degli enti locali alla sola funzione legislativa. In merito a questo aspetto, si possono sostanzialmente ravvisare diverse soluzioni adottate dalle Regioni. La prima soluzione, prevista da alcune Regioni, consiste nell'attribuire al CAL funzioni consultive e di proposta relativamente ad atti di competenza regionale, sia del Consiglio che della Giunta, di interesse per gli enti locali (ad es. piani e programmi che coinvolgono l'attività delle autonomie), ponendo tale organo in relazione anche con quest'ultima²¹. Tale scelta comporta, tuttavia, una difficoltà per il CAL di partecipare a tutte le decisioni amministrative regionali, di carattere generale, di interesse per gli enti locali. Un'altra soluzione consiste nell'istituire, con legge regionale, ulteriori organismi, aventi un ruolo, non

¹⁹ È stato evidenziato, in proposito, che la “costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali suscita aspettative non marginali in relazione alla partecipazione di tale organo all'attività legislativa regionale”. Così L. VIOLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1002.

²⁰ Sulla necessità di garantire una maggiore partecipazione delle autonomie locali a determinati processi decisionali regionali sia consentito rinviare al mio *Research Paper “Il governo sul territorio attraverso il principio di collaborazione tra Regione ed enti locali”*, cit. Evidenzia una stretta relazione tra il Consiglio delle autonomie locali e la realizzazione del principio di sussidiarietà, A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Diritto pubblico*, 2003, p. 907 ss.

²¹ Lo Statuto della Regione Calabria demanda alla legge la disciplina di forme di raccordo tra il CAL e la Giunta regionale. La successiva l. r. Calabria 5.01.2007, n. 1 (“Istituzione e disciplina del Consiglio regionale delle autonomie locali”), in attuazione di tale disposizione, ha specificato che tale raccordo si concretizza in ordine a: atti generali di programmazione regionale sottoforma di linee guida, atti di indirizzo, esercizio del potere sostitutivo, deliberazioni della Giunta che hanno attinenza con il sistema delle autonomie locali ovvero atti di competenza della Giunta conseguenti ad un mandato del Consiglio regionale in attuazione o completamento di disposizioni legislative che incidono sugli enti locali. Lo Statuto Lazio prevede, in generale, la possibilità di forme di raccordo tra il CAL e gli organi regionali. La l.r. Lazio 26.02.2007, n. 1 (“Disciplina del Consiglio delle autonomie locali”), prevede che il CAL elegga al proprio interno una delegazione con il compito di svolgere attività di concertazione con la Giunta regionale. Lo Statuto della Lombardia prevede che il CAL possa segnalare alla Giunta regionale eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi e regolamenti. Lo Statuto della Campania attribuisce al CAL funzioni consultive relativamente a questioni che gli sono sottoposte dagli enti locali e di promozione della cooperazione tra questi ultimi e la Regione. Gli Statuti dell'Emilia e dell'Umbria si limitano ad attribuire funzioni consultive e di proposta del CAL, prefigurando la possibilità di esercitare tali funzioni in relazioni ad atti sia del Consiglio che della Giunta. E, in effetti, la l. r. Emilia-Romagna n. 13/2009 prevede che il CAL esprima parere nei casi espressamente stabiliti dallo Statuto e nei casi in cui il Consiglio o la Giunta lo richiedano. La l.r. Umbria n. 20/2008 contiene una disciplina del procedimento di adozione degli atti della Giunta che necessitano del parere del CAL. La l.r. Marche 10.04.2007, n. 4 (“Disciplina del Consiglio delle autonomie locali”) attribuisce funzioni consultive anche nei confronti della Giunta sia in caso di esercizio del potere sostitutivo regionale sia su una serie di atti di indirizzo e di programmazione che riguardano gli enti locali.

tanto consultivo, ma di raccordo e di concertazione tra gli esecutivi, per l'adozione di atti più propriamente amministrativi²². La partecipazione degli enti locali alle decisioni dell'esecutivo regionale potrebbe essere maggiormente garantita da organi più ristretti e maggiormente flessibili, in grado di rispondere all'esigenza di speditezza dei processi decisionali dello stesso. Quest'ultima soluzione, tuttavia, ad eccezione del Piemonte²³, non è stata accolta dalle Regioni. Quasi tutte le leggi regionali istitutive del CAL hanno configurato lo stesso come unico organismo di raccordo tra Regione ed autonomie locali ed hanno, al contempo, abrogato la precedente disciplina delle Conferenze Regioni-enti locali²⁴. La Regione Umbria ha invece previsto un'apposita Conferenza Regione-Consiglio delle autonomie locali, ai cui prendono parte i componenti della Giunta e quelli del CAL, chiamata ad esprimersi sulle intese espressamente previste dalle leggi regionali²⁵.

Quanto alle disposizioni relative alla composizione dell'organo, esse dovrebbero essere potenzialmente idonee a garantire una rappresentanza stabile delle autonomie locali presso la Regione ed essere contenute nello Statuto²⁶. Si rileva, invece, che le disposizioni statutarie sulla composizione sono alquanto scarse; si limitano a disciplinare solo alcuni aspetti e rinviano perlopiù alla legge regionale. Soltanto gli Statuti di Abruzzo, Campania e Marche hanno fissato il numero dei membri dell'organo²⁷, mentre gli altri si sono limitati a stabilire un numero massimo di componenti, o parificandolo al numero di componenti del Consiglio regionale²⁸ o rinviando alla legge regionale²⁹.

²² In tal senso, si vedano: R. BIN, *L'amministrazione coordinata ed integrata*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1011 ss.; T. GROPPA, cit., p. 1077 ss.; A. PIRAINO, *Strumenti di coordinamento e sedi di raccordo*, in *Nuove Autonomie*, 2005, p. 940 ss.

²³ Solo la legge istitutiva del CAL piemontese (l.r. 07.08.2006, n. 30, "Istituzione CAL e modifiche l.r. n. 34/1998") contiene una nuova disciplina della preesistente Conferenza permanente Regione-autonomie locali (prevista all'art. 6 della l.r. 34/1998), quale organo di concertazione, cooperazione e coordinamento tra la Regione e le Associazioni rappresentative degli enti locali, collocata presso la presidenza della Giunta ed avente funzioni consultive e propositive su atti della Giunta che incidono sul sistema regionale delle autonomie locali. La Regione Toscana, invece, aveva già creato un organismo che risponde alle esigenze dettate dal nuovo Statuto, pertanto quest'ultimo continua ad operare. Si veda la l.r. Toscana 21.03.2000, n. 36 ("Nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali").

²⁴ Si cfr.: la l.r. Abruzzo n. 41/2007 41; la l.r. Calabria n. 1/2007; la l.r. Lazio n. 1/2007; la l.r. Liguria 26.05.2006, n. 13 ("Disciplina del Consiglio delle autonomie locali"); la l.r. Lombardia n. 22/2009; la l.r. Puglia 26.10.2006, n. 29 ("Disciplina del Consiglio delle autonomie locali"); la l.r. Umbria n. 20/2008. La l.r. Marche n. 4/2007 prevede, invece, una modifica della precedente disciplina della Conferenza regionale delle autonomie, attribuendogli la nuova denominazione ed apportando le necessarie modifiche.

²⁵ Si cfr. l'art. 4 della l.r. Umbria n. 20/2008, il quale prevede che l'intesa si realizzi attraverso la conforme volontà espressa nella Conferenza dal rappresentate della Regione e dal Presidente del CAL, su deliberazione sostenuta dal 60% dei componenti del CAL.

²⁶ In tal senso, A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Diritto pubblico*, 2003, p. 907 ss.; G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2003, p. 234 ss.

²⁷ Rispettivamente venti, quaranta e trenta.

²⁸ Si vedano le Regioni Emilia-Romagna e Puglia.

²⁹ Si vedano le Regioni Calabria, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria.

Soltanto in alcuni casi è stata prevista la presenza, che può essere considerata opportuna, dei membri di diritto, ovvero dei vertici degli esecutivi (Sindaci dei Comuni capoluogo e dei Presidenti di Provincia)³⁰. Alcune Regioni hanno invece disposto una rappresentanza dei soli Consigli comunali e provinciali³¹ o una rappresentanza mista (degli esecutivi e dei Consigli)³².

A conferma della volontà regionale di istituire un organo assembleare, indipendente, di coordinamento Regione-enti locali, anziché di concertazione, nessuna Regione ha previsto una rappresentanza regionale in seno allo stesso.

2.2. Le funzioni attribuite al CAL

Tutti gli Statuti, ad eccezione di quello pugliese, che demanda ad una legge successiva la definizione delle funzioni del Consiglio³³, attribuiscono a tale organismo funzioni consultive relativamente alle proposte di legge regionale (aventi prevalentemente per oggetto: il conferimento di funzioni amministrative agli enti locali e l'approvazione dei bilanci di previsione)³⁴ e di modifica dello Statuto³⁵ o agli atti di programmazione economico-finanziaria o territoriale.

Lo Statuto marchigiano prevede, inoltre, che il Consiglio regionale possa coinvolgere il CAL nella valutazione degli effetti delle politiche regionali di interesse per gli enti locali.

Alcuni Statuti attribuiscono al CAL una funzione di iniziativa in merito alle leggi regionali³⁶, prevedendo particolari modalità di adozione delle proposte³⁷ o determinate limitazioni materiali³⁸.

³⁰ Si cfr. l'art. 66, c. 2, Statuto Lazio e l'art. 88, c.2, Statuto Piemonte. Spesso la partecipazione dei membri di diritto è invece disciplinata dalle leggi istitutive del CAL. Si cfr., ad es., la l.r. Abruzzo n. 41/2007; la l.r. Calabria n. 1/2007; la l.r. Emilia-Romagna n. 13/2009; la l.r. Liguria n. 13/2006; la l.r. Lombardia n. 22/2009; la l.r. Marche n. 4/2007; la l.r. Umbria n. 20/2008.

³¹ Si veda la Regione Puglia.

³² Si veda la Regione Umbria.

³³ La successiva l.r. Puglia n. 29/2006 attribuisce funzioni consultive nei confronti del Consiglio (sulle modifiche dello Statuto regionale e sulle proposte di legge che interessano gli enti locali; sulle leggi di bilancio e sugli atti di programmazione che incidono sull'attività degli enti locali) e della Giunta (sui regolamenti che incidono sulle funzioni degli enti locali).

³⁴ Così gli Statuti di Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria.

³⁵ Così gli Statuti di Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria.

³⁶ Si cfr.: l'art. 72, c. 9, Statuto Calabria; l'art. 23, c. 6, Statuto Campania; l'art. 67, c. 1, Statuto Lazio; l'art. 66, c.1, Statuto Liguria; l'art. 54, c. 7 Statuto Lombardia; l'art. 30 c. 1, Statuto Marche; l'art. 66, c. 3, Statuto Toscana

³⁷ Gli Statuti di Calabria e Lazio prevedono un'adozione del progetto a maggioranza assoluta dei componenti (art. 72, c. 9, Statuto Calabria; art. 67, c. 1, Statuto Lazio).

Nei casi in cui sono state previste forme di raccordo del CAL con l'esecutivo, sono state altresì attribuite funzioni consultive nei confronti della Giunta, sia in relazione all'esercizio del potere sostitutivo sia su atti di indirizzo e di programmazione generale regionale³⁹.

A questo punto appare interessante, ai fini della ricerca, valutare l'effettiva portata dei poteri consultivi attribuiti al CAL. In proposito, si può osservare che la maggior parte degli Statuti ha previsto un aggravio della procedura di approvazione di atti che si discostano dal parere negativo espresso dal CAL. Così è stata imposta la necessità di un'approvazione a maggioranza assoluta del Consiglio⁴⁰, in relazione a tutti i pareri obbligatori del CAL⁴¹ o limitatamente ad alcuni di essi, relativamente, ad esempio, ai soli pareri che incidono sul ruolo degli enti locali⁴². Non mancano poi esempi di modalità procedurali più aggravate⁴³. Lo Statuto toscano prevede, invece, che gli organi regionali possano disattendere il parere del CAL, contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, solo con motivazione espressa.

Gli Statuti di Umbria e Toscana hanno altresì previsto la conseguenza dei pareri del CAL nei confronti dell'attività dell'esecutivo, imponendo un obbligo di motivazione dell'atto, da parte della Giunta, che si discosti dagli stessi.

2.3. Il CAL e l'effettiva partecipazione degli enti locali alle decisioni regionali

Non si può fare a meno di svolgere alcune brevi osservazioni sul grado di coinvolgimento delle autonomie locali nei processi decisionali regionali, attraverso i Consigli. Si può osservare, al riguardo, che il sistema del CAL, così come disciplinato dalle Regioni, non sembra rispondere appieno alle esigenze di creare un sistema di reale collaborazione con gli enti locali.

³⁸ Gli Statuti di Campania, Lazio, Liguria e Lombardia prevedono un potere di iniziativa solamente per questioni di interesse per gli enti locali. In particolare lo Statuto lombardo, nel demandare alla legge regionale le modalità di esercizio, prevede un potere di iniziativa legislativa solo in relazione al conferimento delle funzioni agli enti locali.

³⁹ Si cfr. la l.r. Abruzzo n. 41/2007, n. 41; la l.r. Calabria n. 1/2007, n. 1; la l.r. Marche n. 4/2007; la l.r. Umbria n. 20/2008.

⁴⁰ Si cfr. l'art. 72, c. 3, Statuto Abruzzo; l'art. 72, c. 7, Statuto Calabria; l'art. 23, c. 5, Statuto Emilia-Romagna; l'art. 67, c. 4, Statuto Lazio; l'art. 66, c. 2, Statuto Liguria; l'art. 38, c. 2, Statuto Marche; l'art. 28, c. 2, Statuto Umbria.

⁴¹ Si veda, ad esempio, lo Statuto Calabria.

⁴² Dispongono in tal senso gli Statuti di Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Marche e Umbria.

⁴³ Lo Statuto dell'Emilia prevede, oltre all'approvazione a maggioranza assoluta nei casi indicati, l'adozione di un ordine del giorno da trasmettere al CAL, mentre lo Statuto del Lazio prevede l'approvazione a maggioranza assoluta dal parte del Consiglio quando il parere negativo è stato espresso dal CAL a maggioranza dei due terzi.

Nonostante sia stata lasciata aperta la possibilità di un'ampia interpretazione costituzionale⁴⁴, le Regioni non hanno attribuito al CAL funzioni ulteriori rispetto a quelle meramente consultive. Non sembra, in altre parole, che siano stati istituiti dei veri e propri organi di decisione o co-decisione, in grado di influenzare in maniera determinante l'attività regionale. Appare significativo, ad esempio, che non sia stata prevista la possibilità di promuovere o concludere accordi o intese, subordinando, in questi casi, l'approvazione di determinati atti regionali al necessario assenso degli enti locali⁴⁵.

L'attività consultiva nei confronti del Consiglio, inoltre, non copre tutte le ipotesi di proposte di legge regionale sulle quali dovrebbero necessariamente essere sentiti gli enti locali⁴⁶. Poche Regioni, per esempio, hanno previsto un parere sulle leggi di disciplina dell'esercizio delle funzioni attribuite agli enti locali⁴⁷ o di disciplina del coordinamento del sistema tributario e finanziario⁴⁸.

3. (SEGUE): ... ATTRAVERSO MODULI PROCEDIMENTALI TIPICI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Ci si vuole, a questo punto, soffermare, seppur brevemente, ad analizzare gli strumenti volti a favorire, nell'ambito di un procedimento amministrativo, processi decisionali condivisi o concertati tra le diverse amministrazioni coinvolte nello stesso. Tra questi strumenti rientrano, come è noto, la Conferenza di servizi e l'Accordo di programma⁴⁹, i quali

⁴⁴ Sulle possibilità (e sulle difficoltà) di interpretazione dell'art. 123 Cost. si sono soffermati A. D'ATENA, *Intervento*, in A. FERRARA, L. R. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 30 ss; A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, 2001, p. 587 ss.; G. GALLIANI, *Il Consiglio delle autonomie locali: problemi e prospettive statutarie*, in *Diritto e giustizia*, 2004, p. 104 ss.; G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali e i suoi riflessi sul sistema dei rapporti Regioni-enti locali*, cit., 2001, p. 371 ss.; L. VIOLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, cit., p. 989 ss.

⁴⁵ È stato evidenziato, in proposito, che una lettura un po' forzata della disposizione sul Consiglio delle autonomie permetterebbe di sfruttare appieno le sue potenzialità, costituendo, non solo un organo di consultazione, ma, bensì, un organo di contrattazione. In tal senso, si veda G. LOMBARDI, *Intervento*, in A. FERRARA, L.R. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale*, cit., p. 88.

⁴⁶ Per una rassegna delle tipologie di leggi regionali, che necessiterebbero un coinvolgimento degli enti locali, si rinvia al mio *Research Paper "Il governo sul territorio attraverso il principio di collaborazione tra Regione ed enti locali"*, cit.

⁴⁷ Si cfr. gli Statuti di Campania, Piemonte, Toscana e Umbria.

⁴⁸ Si cfr. gli Statuti di Emilia-Romagna e Lombardia.

⁴⁹ Sulla Conferenza di servizi e sugli accordi di programma, in generale, si ci limita a rinviare a: N. BASSI, *Gli accordi di programma dopo un decennio abbondante di esperienza fra questioni ormai superate e problematiche ancora aperte. Parte I: profili generali*, in *Il diritto dell'economia*, 2001, p. 631 ss; ID., *Gli accordi di programma dopo un decennio abbondante di esperienza fra questioni ormai superate e problematiche ancora aperte. Parte II: profili procedurali e contenutistici*, in *Il diritto*

costituiscono modalità di partecipazione dialettica e contestuale della determinazione e ponderazione dei diversi interessi pubblici coinvolti dal medesimo procedimento⁵⁰.

Non essendo questa la sede adatta per addentrarci in un'indagine dettagliata di tali strumenti, ci si limita qui a richiamare la loro disciplina, al fine poter valutare l'effettivo grado di partecipazione degli enti locali ai procedimenti amministrativi della Regione.

L'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi") disciplina diverse tipologie di Conferenze di servizi: istruttoria, decisoria, interprocedimentale e preliminare⁵¹.

La Conferenza istruttoria può essere indetta dall'amministrazione precedente "qualora sia opportuno compiere un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo"⁵². In questo caso, la legge ha codificato quella che era oramai diventata la prassi di ascoltare tutte le amministrazioni titolari di determinati interessi. Pur non

dell'economia, 2002, p. 53; ID., *Gli accordi di programma dopo un decennio abbondante di esperienza fra questioni ormai superate e problematiche ancora aperte. Parte III: profili di tutela giurisdizionale*, ivi, p. 287; F. CARINGELLA, *La Conferenza di servizi*, in *Corso di diritto amministrativo*, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 1715 ss.; F. CARINGELLA, M. SANTINI, *Il nuovo volto della Conferenza di servizi*, in F. CARINGELLA, D. DE CAROLIS, G. DE MARZO (a cura di), *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 593 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 322-323, 368-373 e 398-400; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Accordo di programma (diritto amministrativo)*, voce dell'Enciclopedia del Diritto, Milano, 1999, agg. III., p. 9 ss.; G. COMPORI, *Conferenze di servizi ed ordinamento delle autonomie*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 172 ss.; P. FORTE, *La Conferenza di servizi*, CEDAM, Padova, 2000; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi ed amministrazione della complessità*, Giappichelli, Torino, 2002; ID., *Conferenza di servizi*, in F. G. SCOCA, (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, 2008, p. 363 ss.; R. FERRARA, *Gli accordi di programma. Potere, poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata*, Cedam, Padova, 1993; ID., *L'accordo ... e gli accordi di programma. Spunti sulla cd. Amministrazione consensuale*, in *Foro it.*, 2002, p. 12 ss.; G. GARDINI, *La Conferenza di servizi*, in *Giornale di dir. amm.*, 2005, p. 488 ss.; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2001; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, Cap. 12, Tomo I, a cura di L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA, Monduzzi, Bologna, 2005, p. 694 ss.; G. PASTORI, *Conferenza di servizi e pluralismo autonomistico*, in *Le Regioni*, 1993, p. 1563 ss.; G. PERICU, M. GOLA, *L'attività consensuale dell'amministrazione pubblica*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, Cap. VI, Tomo II, a cura di L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA, cit., p. 283 ss.; E. PICCOZZA, *Note minime sull'istituto della Conferenza di servizi e l'evoluzione della realtà*, in *Cons. Stato*, 2001, II, p. 699 ss.; A. PREDIERI, *Gli accordi di programma*, in *Quad. reg.*, 1991, p. 957 ss.; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo II, a cura di S. CASSESE, Giuffrè, Milano, 2003, p. 1035 ss.; F. G. SCOCA, *Analisi giuridica della Conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 255 ss.; M. SANTINI, *La Conferenza di servizi*, in *Urb e App.*, 2005, p. 384 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992; L. TORCHIA, *Gli accordi di programma tra regioni ed enti locali. Una ipotesi di lavoro*, in *Regione e governo locale*, 1990, p. 220 ss.; L. TORCHIA, *La Conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Gior. dir. amm.*, 1997, p. 675 ss.

⁵⁰ Sull'argomento si veda E. DE MARCO, *Le Conferenze di servizi*, in V. ITALIA, E. DE MARCO, P. BILANCIA (a cura di), *Riforme e regolamenti degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 52, il quale inserisce le Conferenze nel contesto dei "Modelli tesi a consentire la concertazione e nello stesso tempo anche un'accelerazione e un snellimento delle procedure amministrative".

⁵¹ Sulla classificazione delle tipologie di Conferenze si veda D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi*, in F. G. SCOCA, (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., p. 363 ss. Sulla difficoltà di tenere distinte queste tre fattispecie si sofferma S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Conferenza di servizi*, in *Enc. Dir.*, vol. agg., Milano, 2009.

⁵² Art. 14, c. 1, l. 241/1990.

essendo prevista come obbligatoria, la Conferenza costituisce l'ordinario strumento⁵³ per esaminare, comporre e coordinare i vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento. Di fatto, la Conferenza rappresenta un "modulo procedimentale" finalizzato, nella fase istruttoria (ma anche in quella decisoria, come si vedrà a breve), a semplificare il procedimento e ad accelerare i tempi procedurali e, contestualmente, a permettere un bilanciamento degli interessi in gioco, attraverso una "negoziiazione informale"⁵⁴. Occorre quindi considerare, per quando più specificatamente qui interessa, le implicazioni di tale Conferenza sul sistema dei rapporti tra Regione ed enti locali. E' evidente che, data la natura istruttoria della Conferenza, nel caso in cui la Regione, in qualità di amministrazione competente ad adottare un atto finale del procedimento, pur dovendo tener conto delle indicazioni emerse in quella sede, non è vincolata ad uniformarsi alle stesse, fatto salvo l'obbligo di motivazione.

Più incisiva, quanto agli effetti prodotti, è invece la Conferenza di servizi decisoria⁵⁵, poiché permette un maggiore grado di partecipazione degli enti locali all'adozione, da parte della Regione, di un provvedimento finale. Essa deve essere necessariamente convocata quando l'amministrazione procedente abbia la necessità di acquisire intese, concerti, nullaosta o assensi di diverse amministrazioni e non li abbia ottenuti entro il termine dei trenta giorni dalla ricezione, da parte dell'amministrazione competente, della relativa richiesta, ovvero in caso di dissenso di una delle amministrazioni interpellate. Si muove senz'altro nella direzione di garantire una maggiore collaborazione tra gli enti anche la disposizione secondo la quale il dissenso espresso, in sede di Conferenza, debba essere motivato, pertinente all'oggetto della stessa e recare le specifiche indicazioni delle modifiche necessarie ai fini del superamento⁵⁶. L'obiettivo della Conferenza, che in questo caso è obbligatoria, è quello di produrre decisioni concertate e condivise tra le amministrazioni coinvolte nella fase decisoria del procedimento: la determinazione degli interessi è tendenzialmente affidata non solo all'amministrazione

⁵³ La legge prevede, in proposito, che l'amministrazione procedente, nei casi sopra previsti, indica "di regola" una Conferenza di servizi (art. 14, c. 1, l. 241/1990).

⁵⁴ Tra le numerose pronunce che hanno configurato la Conferenza di servizi come un "modulo procedimentale" (e non come organo collegiale) si vedano, tra le più recenti: Cons. St., sez. VI, 29 gennaio 2002, n. 491; Cons. St., sez. V, 16 aprile 2002, n. 5295; Cons. St., sez. V, 25 gennaio 2003, n. 349; Cons. St., sez. V, 9 dicembre 2003, n. 8080; Cons. St., sez. VI, 30 gennaio 2004, n. 316; Cons. St., sez. IV, 7 maggio 2004, n. 2874; Cons. St., sez. V, 5 aprile 2005, n. 1543; Cons. St., sez. VI, 3 marzo 2006, n. 1023. Per una rassegna sulla giurisprudenza in merito alla Conferenza di servizi, si veda M. SANTINI, *Note sparse sulla giurisprudenza in tema di conferenza di servizi*, in *Urb. e app.*, 2008, p. 20 ss. Va ricordato, inoltre, che anche la Corte costituzionale si è pronunciata nel senso di considerare la Conferenza come un modulo organizzatorio e procedimentale. Si cfr., in tal senso, le sentt. 8 febbraio 1993, n. 62 e 10 Marzo 1996, n. 79.

⁵⁵ Art. 14, c. 2, l. 241/1990.

⁵⁶ Art. 14-*quarter*, c. 1, l. 241/1990.

precedente ma a più amministrazioni⁵⁷. È infatti previsto che l'amministrazione precedente adotti, alla conclusione dei lavori o allo scadere del termine prestabilito, la determinazione motivata di conclusione del procedimento, tenendo conto delle risultanze della Conferenza e delle posizioni prevalenti espresse in quella sede⁵⁸. Sennonché, anche in questo caso, l'amministrazione precedente ha comunque sempre la possibilità di concludere in senso positivo il procedimento. In altre parole, la Regione, in qualità di amministrazione competente ad adottare un provvedimento, può sempre superare il dissenso di uno o più enti locali, attraverso una decisione unilaterale. La Regione è responsabile della determinazione della posizione prevalente, tenendo conto alle posizioni che i diversi enti coinvolti assumono in sede di Conferenza “con riferimento al potere che” ciascuno di essi “avrebbe di determinare l'esito, positivo o negativo del procedimento, in base alle singole leggi di settore di cui si tratta”⁵⁹. E' anche vero, però, che non sempre la Conferenza può concludersi nonostante il dissenso di alcune amministrazioni coinvolte. Ciò non può avvenire qualora la disciplina preveda dissensi qualificati (espressi da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico e della tutela della salute e della pubblica incolumità); questi ultimi non possono essere superati in sede di Conferenza⁶⁰ e producono l'effetto di rimettere la decisione dall'amministrazione precedente alla Conferenza unificata⁶¹. Quest'ultima è chiamata a pronunciarsi entro i termini stabiliti dalla legge⁶², trascorsi i quali si prevede la possibilità di rimettere la questione alla Giunta regionale⁶³. Se poi quest'ultima, a sua volta, non provvede entro il termine stabilito dalla norma⁶⁴, la decisione è ulteriormente rimessa al Consiglio dei Ministri, integrato dai Presidenti delle Regioni interessate. La riforma del 2005 della l. 241/1990⁶⁵ ha introdotto un'analogha procedura anche nel caso di dissenso espresso, nell'ambito della Conferenza, da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza⁶⁶; la decisione è rimessa dall'amministrazione precedente alla Conferenza unificata - se il dissenso è tra una Regione o

⁵⁷ In proposito, F. BASSANINI, L. CARBONE, *La Conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La nuova disciplina generale dell'azione amministrativa*, Jovene, Napoli, 2006, sottolineano come “ad una serie di valutazioni separate dei singoli interessi pubblici – in cui ciascuna amministrazione tende ad “assolutizzare” quello per la cura del quale è preposta, ponendo se stessa al centro del problema – si sostituisce, (...) un dialogo tra amministrazioni che conduce ad una valutazione unica, globale e contestuale di tutti gli aspetti coinvolti”.

⁵⁸ Art. 14-ter, c. 6-bis, l. 241/1990

⁵⁹ Così, V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., p. 370.

⁶⁰ Si veda, sull'argomento, M. SANTINI, *Sui meccanismi di superamento del dissenso qualificato in Conferenza dei servizi*, in *Urb. e app.*, 2007, p. 1325 ss.

⁶¹ Art. 14-quarter, c. 3, l. 241/1990.

⁶² Trenta giorni prorogabili fino a sessanta (art. 14-quarter, c. 3-bis, l. 241/1990).

⁶³ Art. 14-quarter, c. 3-ter, l. 241/1990.

⁶⁴ Trenta giorni.

⁶⁵ Avvenuta con legge 11 febbraio 2005, n. 15.

⁶⁶ Art. 14-quarter, c. 3-bis, l. 241/1990.

Provincia autonoma e un ente locale - che deve pronunciarsi entro un determinato termine; quindi è previsto l'intervento della Giunta. Va evidenziato, quindi, ai nostri fini, che se l'amministrazione procedente è la Regione, e permane il dissenso degli enti locali sulla costruzione di un'opera o la realizzazione di un intervento, la decisione viene rimessa alla Conferenza unificata e, nel caso questa non si pronunci entro i termini prefissati, all'esecutivo regionale. Infine, in caso di inerzia, la determinazione sostitutiva è rimessa al Consiglio dei Ministri.

Appaiono condivisibili, al riguardo, le critiche rivolte alla previsione di coinvolgere il sistema delle Conferenze intergovernative nella determinazione conclusiva sostitutiva⁶⁷. In primo luogo, in caso di dissenso espresso dagli enti locali interessati, in sede di Conferenza di servizi, su un provvedimento amministrativo, la questione è deferita alla decisione della Conferenza Unificata che, essendo organo di rappresentanza degli interessi generali delle comunità locali, non sembra essere idoneo ad affrontare “conflitti di interesse che sorgono su questioni localizzate”⁶⁸. In secondo luogo, la questione viene deferita ad un organo collegiale politico, il quale, tuttavia, è politicamente irresponsabile in quanto non elettivo⁶⁹. È evidente che ciò potrebbe limitare la possibilità di realizzare una collaborazione finalizzata anche a garantire una maggiore assunzione di responsabilità da parte degli enti. In terzo luogo, potrebbe sorgere un problema di ordine pratico, nel caso in cui la Regione si mostri riluttante

⁶⁷ Si vedano, in proposito, G. GARDINI, *La Conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, in www.astrid-online.it, p. 17 ss.; C. TUBERTINI, *La Conferenza di servizi di fronte alla riforma del Titolo V della Costituzione*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, G. GARDINI (a cura di), *Dal procedimento all'azione amministrativa*, Bologna, Bononia University Press, 2004, p. 126 ss.; R. BIN, *Dissensi in Conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle “Conferenze” intergovernative: le incongruenze della l. 15/2005*, in *Le Regioni*, 2006, p. 339 ss., il quale ritiene addirittura illegittimo tale deferimento alle Conferenze intergovernative. In senso contrario, F. BASSANINI, L. CARBONE, *La Conferenza di servizi. Il modello e i principi*, cit., i quali ritengono che le innovazioni introdotte alla legge sul procedimento amministrativo pongano “la Conferenza dei servizi in condizione di poter funzionare (...) anche nel sistema *multilevel* derivante dal nuovo quadro costituzionale, poiché il nuovo modello rispetta e attua con coerenza i nuovi principi costituzionali”. In tal senso anche M. SANTINI, *La Conferenza di servizi*, nel *Dossier su “La riforma del procedimento amministrativo”*, in *Urb. e app.*, 2005, p. 384 ss., il quale sostiene che tale previsione sia conforme al quadro costituzionale e rispecchi gli orientamenti della Corte Costituzionale in tema di sussidiarietà e di leale collaborazione.

⁶⁸ In tal senso, R. BIN, *Dissensi in Conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle “Conferenze” intergovernative: le incongruenze della l. 15/2005*, in *Le Regioni*, 2006, p. 339 ss. e R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 903 ss., i quali esprimono dubbi sul funzionamento e sulla legittimità del meccanismo che introduce la possibilità, in caso di “motivato dissenso” espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o della tutela della salute e della pubblica incolumità, di rimettere la decisione alla Conferenza Stato-Regioni, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, o alla Conferenza Unificata, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali (art. 14 *quarter* l. 241/1990, nel testo introdotto dalla l. 15/2005). Si ritiene infatti che in questo modo si finisce “per imporre la volontà maggioritaria di soggetti estranei al *thema decidendum* ad enti dotati di autonomia politica anche quando si tratti di questioni che interessano direttamente il territorio di quegli enti”.

⁶⁹ Si cfr., in tal senso, R. BIN, *Dissensi in Conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle “Conferenze” intergovernative: le incongruenze della l. 15/2005*, cit., p. 343 ss.

all'idea di demandare la questione, attinente una divergenza con un proprio ente, ad un organismo che rappresenta l'universo delle autonomie locali. Sarebbe stato preferibile, in caso di contrasto tra una Regione e un ente locale della medesima, prevedere modalità di concertazione attraverso le opportune sedi regionali (CAL), demandando poi la decisione all'esecutivo regionale solo in caso di fallimento della concertazione⁷⁰.

La Conferenza di servizi interprocedimentale è invece facoltativa e riguarda l'esame contestuale di interessi coinvolti in più procedimenti amministrativi connessi, che tuttavia hanno il medesimo oggetto⁷¹.

La Conferenza di servizi preliminare, introdotta dalla l. n. 15 del 2005⁷², riguarda "progetti di particolare complessità" e "insediamenti produttivi di beni e servizi" e può essere convocata su istanza dell'interessato, al fine di "sentire" l'amministrazione, prima di presentare un progetto definitivo⁷³ ovvero progetti preliminari di "opere pubbliche e di interesse pubblico"⁷⁴. La prima tipologia di Conferenza è facoltativa, la seconda obbligatoria, ma in entrambi i casi, l'obiettivo è quello di pervenire ad una decisione che, pur non essendo definitiva, serve a delineare, in via preliminare, i contenuti di quella che sarà poi la decisione definitiva⁷⁵.

⁷⁰ In proposito, F. BASSANINI, L. CARBONE, *La Conferenza di servizi. Il modello e i principi*, cit., ritengono che l'attribuzione della decisione, nel caso di dissenso fra Regioni ed enti locali, "a una istanza collegiale più comprensiva" risponda all'esigenza di "evitare l'affermarsi di pratiche di neocentralismo regionale, dai quali le rappresentanze di Comuni e Province, a torto o a ragione, tentano di difendersi coinvolgendo i poteri statali".

⁷¹ Art. 14, c. 3, l. 241/1990

⁷² Art. 14 *bis*, l. n. 214/1990

⁷³ Art. 14 *bis*, c. 1, l. n. 241/1990, il quale prevede che l'interessato possa presentare, in luogo del progetto preliminare, anche solo uno "studio di fattibilità".

⁷⁴ Art. 14 *bis*, c. 2, l. n. 241/1990.

⁷⁵ Nel senso di attribuire una natura decisionale (anche) alle Conferenze preliminari "ancorché relative a decisioni, appunto, preliminari", si veda D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi*, in F. G. SCOCA, (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., p.386. Secondo l'autore, tale tesi "trova implicita conferma nel (nuovo) comma 3 *bis* (aggiunto dalla legge n. 15/2005), il quale prevede che anche alla Conferenza preliminare si applichi il meccanismo ordinario previsto per la gestione dei dissensi "qualificati" (manifestati da amministrazioni preposte alla tutela di interessi "sensibili" (...)). F. CARINGELLA e M. SANTINI, *Il nuovo volto della Conferenza di servizi*, cit., p. 523 ss., ritengono, invece, che la Conferenza preliminare costituisce un'ulteriore tipologia di Conferenza ("una sorta di conferenza predecisoria"); "per un verso non si tratta di una conferenza istruttoria, posto che vi partecipano amministrazioni che saranno chiamate a prestare il loro assenso sul progetto definitivo; dall'altro lato non si verte in tema di conferenza pienamente decisoria, in quanto le amministrazioni non adottano una decisione finale ma indicano se a quali condizioni potranno prestare il consenso in ordine al progetto definitivo". In tal senso, anche G. GARDINI, *La Conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, cit., pp. 7-8, il quale evidenzia che "non si tratta né di una conferenza istruttoria né di una conferenza decisoria: si potrebbe forse definire come conferenza pre-decisoria, nel senso che le amministrazioni esprimono attraverso essa un avviso anticipato, autovincolandosi a non esprimere in seguito ragioni di dissenso che non siano emerse in sede di progetto preliminare, salvo che siano legate a fatti sopravvenuti".

L'ex art. 34 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli locali”)⁷⁶, prevede che, “per la definizione e l’attuazione di opere, di interventi o di programmi si intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l’azione integrata e coordinata, di Comuni, di Province e Regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il Presidente della Regione o il Presidente della Provincia o il Sindaco, in relazione alla rispettiva competenze primaria o prevalente”, promuovano la conclusione di un Accordo di programma⁷⁷. Al fine di pervenire ad un accordo, è prevista l’indizione di una Conferenza di servizi istruttoria, obbligatoria, tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate, le quali sono chiamate ad esprimere il loro consenso unanime alla proposta di accordo⁷⁸. In assenza di tale consenso, l’accordo non si perfeziona. Il T.U. prevede una disciplina dettagliata dell’accordo, in merito agli interventi che lo richiedono, alle amministrazioni che possono concluderlo e al procedimento che conduce allo stesso. Tale tipologia di accordo, pertanto, si differenzia, da quella degli accordi “generalisti”, di cui all’ex art. 15 della legge n. 241/1990; questi ultimi possono essere conclusi, dalle pubbliche amministrazioni, nel caso di attività di interesse comune, anche al di fuori della Conferenza. In questo caso, si fa riferimento in modo generico ad accordi finalizzati alla collaborazione tra gli enti, senza specificare gli oggetti, i soggetti pubblici coinvolti e le procedure interessate⁷⁹. Si tratta, in sostanza, di forme di accordi organizzativi che possono essere conclusi da tutti i soggetti pubblici, relativamente a materie di proprio interesse, aventi lo scopo di determinare gli impegni cui far fronte, i termini entro il quale provvedervi, quantificare gli impegni finanziari necessari e stabilire le conseguenze in caso di inadempimento degli obblighi assunti tramite la sottoscrizione dello stesso.

Non si può, pertanto, non concordare con la dottrina⁸⁰ che ravvisa un rapporto di specialità tra i due istituti⁸¹: l’art. 15 della legge sul procedimento amministrativo prevede una modalità generale di accordo tra amministrazioni, rimettendo alla loro discrezionalità la

⁷⁶ Per un commento dell’art. 34 del T. U. degli enti locali, si veda N. BASSI, *Commento all’art. 34 del d. lg. 18 agosto 2000, n. 267*, in *Testo Unico degli enti locali*, a cura di V. ITALIA, Giuffrè, Milano, 2000, p. 396 ss.

⁷⁷ Art. 34, c. 1, d. lgs. 267/2000.

⁷⁸ Art. 34, cc. 3 e 4, d. lgs. 267/2000.

⁷⁹ L’art. 15, c. 2, l. 241/1990 si limita, infatti, a rinviare, in generale, alle modalità stabilite all’art. 11, cc. 2, 3, 5, della legge stessa.

⁸⁰ In tal senso, si vedano: L. TORCHIA, *Gli accordi di programma tra regioni ed enti locali. Una ipotesi di lavoro*, in *Regione e governo locale*, 1990, p. 220 ss.; G. FALCON, *Il coordinamento regionale degli enti locali. Gli strumenti consensuali*, ibidem, p. 213 ss.; R. FERRARA, *Gli accordi di programma. Potere, poteri pubblici e modelli dell’amministrazione concertata*, Cedam, Padova, 1993, p. 96 ss.; ID., *L’accordo ... e gli accordi di programma. Spunti sulla cd. Amministrazione consensuale*, in *Foro it.*, 2002, p. 12 ss., il quale evidenzia come gli accordi di programma si collocano in un rapporto da *species* a *genus* rispetto alla fattispecie generale di accordi fra soggetti pubblici di cui all’art. 15 della l. 241/1990.

⁸¹ In merito al rapporto tra l’art. 27 della l. 142/1990, ripreso ora dall’art. 34 del T.U., e la normativa contenuta nella legge sul procedimento amministrativo, si cfr. Corte del Conti, Sez. contr., 6 novembre 1998, n. 119; TAR Puglia, Sez. I, 11 agosto 1995, n. 458; Corte dei Conti, Sez. contr., 10 aprile 2000, n. 30.

decisione di concludere lo stesso, determinandone i contenuti (sia riguardo all'*an* che al *quomodo*), mentre l'art. 34 del T.U. disciplina una variante tipizzata di accordo⁸².

Queste riflessioni inducono a ritenere che siano riconducibili alla norma dell'art. 15 della l. 241/90, le diverse forme di concertazione, basate su intese o accordi non tipizzati, che, soprattutto negli ultimi anni, sono state introdotte dal legislatore, sia statale sia regionale.

4. (SEGUE): ... ATTRAVERSO STRUMENTI INFORMALI DI RACCORDO CON IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE

Non si può fare a meno di osservare che, negli ultimi anni, il legislatore regionale è spesso ricorso all'istituzione di Tavoli di consultazione/concertazione delle decisioni tra gli enti, cui sono stati chiamati a partecipare rappresentanti delle associazioni rappresentative degli enti locali o rappresentati di Comuni e Province (oltre a diversi soggetti in qualche modo interessati alle decisioni regionali o all'attuazione delle relative politiche). In questo caso, l'obiettivo è quello di adottare decisioni condivise e concertate tra tutti i livelli di governo che sono coinvolti nell'implementazione delle stesse. I Tavoli sono stati creati per migliorare la partecipazione degli enti territoriali alle politiche regionali, favorendo la condivisione di determinate scelte, e per elaborare proposte e progetti integrati di intervento, volti a valorizzare l'armonizzazione delle politiche e delle azioni in determinati settori di particolare rilevanza. Pur non potendosi qui soffermare a esaminare le diverse tipologie di Tavoli istituiti dalle singole Regioni, nei diversi settori che vedono coinvolti gli interessi territoriali, non si può, tuttavia, fare a meno di evidenziare, ai nostri fini, che in alcuni casi si sono avute forme incisive di raccordo e consultazione con gli enti locali, nel rispetto dei principi di semplificazione e speditezza dell'azione amministrativa⁸³. Al riguardo, ci si limita qui a mettere

⁸² Per una ricostruzione delle diverse tesi in merito al rapporto tra l'ex art. 15 della l. 241/1990 e l'ex art. 34 del d. lgs. n. 267/2000 si veda N. BASSI, *Commento all'art. 34 del d. lg. 18 agosto 2000, n. 267*, cit., p. 398 ss. Si cfr., sull'argomento, anche F. CARINGELLA, *Gli accordi tra pubbliche amministrazioni: l'accordo di programma ex art. 34, d. lgs. n. 267/2000 e gli accordi atipici ex art. 15, legge n. 241/1990: rapporto di species a genus*, in *Corso di diritto amministrativo*, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 2440 ss

⁸³ Significativa, ad esempio, è stata l'istituzione, da parte della Regione Lombardia, nel dicembre 2007, di un Tavolo del trasporto pubblico locale (Tpl) a cui hanno partecipato tutti i soggetti del sistema del trasporto pubblico locale: Regione, enti locali, aziende, sindacati e associazioni dei consumatori. La finalità era quella di attuare una riforma del trasporto pubblico in Lombardia condivisa da tutti i soggetti che in qualche modo fossero coinvolti. Il Tavolo ha peraltro portato, nel novembre 2008, alla firma di un Patto per il trasporto pubblico locale fra Regione Lombardia, Province, Comuni capoluogo, ANCI Lombardia, Associazioni e imprese di Tpl, imprese ferroviarie (Rfi, Trenitalia e Ferrovie Nord), gestori dell'infrastruttura ferroviaria, sindacati confederali e del settore dei trasporti, associazioni di utenti, consumatori e pendolari. Il Patto può essere considerato innovativo,

in evidenza che proprio questa modalità di cooperazione si è dimostrata, in alcuni casi, particolarmente utile al fine di garantire un equilibrio, oltre che tra uniformità e differenziazione, tra la necessità di collaborazione e quella di celerità dei processi decisionali. La possibilità di avere un grado di informalità nei rapporti tra la Regione e gli enti locali ha talora contribuito a evitare un irrigidimento dei processi decisionali regionali.

5. (SEGUE): ... ATTRAVERSO L'ATTIVITÀ DI PROGRAMMAZIONE

L'affermazione dei principi di autonomia, decentramento e sussidiarietà ha fatto sorgere la necessità di adottare nuovi strumenti di cooperazione tra gli enti anche nell'attività programmatica.

Ed invero, negli ultimi anni si è dato un forte impulso alla c.d. "programmazione negoziata"⁸⁴. Questa ultima comprende una serie di strumenti giuridici di cooperazione organizzativa, gestionale e di integrazione finanziaria, fra soggetti pubblici o tra soggetti pubblici e privati, per l'attuazione di interventi diversi, volti allo sviluppo economico-sociale, che richiedono una valutazione da parte dei soggetti coinvolti. Quel che più rileva dunque, ai nostri fini, è che tale programmazione, allo scopo di attuare determinati interventi (governo del territorio, programmazione economica e sviluppo dell'economia locale), si avvale di forme e strumenti di concertazione fra i diversi soggetti interessati. Si è assistito, al contempo, ad un progressivo abbandono delle tradizionali modalità programmatiche, fondate sull'adozione di piani e programmi elaborati in modo gerarchico, dall'alto verso il basso, che limitavano i poteri di programmazione degli enti locali. Non vi è dubbio, quindi, che la programmazione

oltre che per i contenuti, per il metodo utilizzato (della compartecipazione). È infatti importante sottolineare, ai nostri fini, che il Patto ha previsto una riforma dell'assetto organizzativo per il funzionamento del Tpl basato su un sistema di *governance* che consente l'elaborazione della programmazione delle relative politiche in una visione unitaria, con la partecipazione ed il concorso di tutti i soggetti interessati.

⁸⁴ Sulla programmazione negoziata si vedano, tra gli altri: G. ANCONA, *Programmazione negoziata e sviluppo locale*, in *Quaderni del Dipartimento per lo studio delle società mediterranee*, Cacucci, Bari, 2001; G. CAIMI, *Il ruolo della Programmazione negoziata nel quadro del processo di decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche di programmazione dei fondi strutturali dell'Unione europea*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 2002, 11 ss.; L. CASSETTI, *La programmazione negoziata come strumento di politica economica e la tutela della concorrenza*, in *Giurisp. Cost.*, 2005, 1127 ss.; M. CENTORRINO, G.F. LO PRESTI, *Strumenti di sviluppo locale: la programmazione negoziata. Dalla nascita alle recenti evoluzioni*, Palomar, Bari, 2005; F. COCOZZA, *La programmazione negoziata e il nuovo impulso al regionalismo economico*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 1999, p. 259 ss.; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2000; R. CUONZO, *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, CEDAM, Padova, 2007; G. M. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli, 1999; ID., *La nuova organizzazione amministrativa dell'intervento pubblico. Procedure della programmazione negoziata*, Torino, 2001; R. FERRARA, *La programmazione "negoziata" tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 429 ss.; S. G. SELVAROLO, *I patti territoriali nella programmazione negoziata*, Cacucci, Bari, 2003; A. MARZANATI, *La programmazione della spesa pubblica*, Giuffrè, Milano, 2001.

negoziata sia maggiormente in grado di rispondere alle esigenze delineate dal nuovo sistema dell'organizzazione dei poteri pubblici, improntato ai principi di decentramento, valorizzazione delle autonomie locali, sussidiarietà e leale collaborazione. Effettivamente, tali forme di programmazione sono in grado di promuovere lo sviluppo locale, partendo dal basso, attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati alla realizzazione di determinati interventi territoriali, allo scopo di ricomporre i diversi interessi da essi rappresentati. Per altro verso, poi, appare evidente che una gestione coordinata e unitaria degli strumenti di programmazione e un'integrazione delle risorse finanziarie, per perseguire obiettivi comuni prestabiliti e condivisi, determinino una accelerazione dell'azione amministrativa, una semplificazione dei procedimenti amministrativi, una certezza dei tempi di adempimento dell'azione e dei risultati.

Ai fini del presente studio, pare opportuno, quindi, fare qualche cenno alla disciplina della programmazione negoziata. Il sistema di concertazione amministrativa, è stata inizialmente oggetto di una vasta produzione legislativa di settore, sia statale che regionale, ed ha trovato una razionalizzazione solo a partire dagli anni Novanta; con la legge del 23 dicembre 1996, n. 662 ("Misure di razionalizzazione della finanza pubblica") e la successiva regolamentazione contenuta nella deliberazione del CIPE del 21 marzo 1997 ed, infine, in alcune norme del d.lgs. 267/2000. Tale disciplina costituisce l'esempio più significativo di forme di concertazione, basate su intese o accordi non tipizzati, riconducibili, come sopra evidenziato, alla norma dell'art. 15 della l. 241/1990⁸⁵.

In particolare, nella l. n. 662/1996 vengono disciplinati i seguenti strumenti di programmazione negoziata: l'Intesa Istituzionale di Programma (IIP), che consente alla Regione o Provincia autonoma di concordare con le amministrazioni centrali gli obiettivi, i settori e le aree in cui effettuare interventi infrastrutturali, di interesse comune, per lo sviluppo del territorio regionale; l'Accordo di Programma Quadro (APQ), che costituisce lo strumento attuativo dell'Intesa Istituzionale di Programma; il Patto Territoriale, accordo promosso da enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati, i quali possono poi sottoscriverlo ed attuarlo, al fine di realizzare un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale; il Contratto di Programma, stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di piccole e medie imprese e rappresentanti di distretti industriali, per la realizzazione di interventi oggetto della programmazione negoziata; il Contratto d'Area, stipulato tra le amministrazioni, anche locali,

⁸⁵ In tal senso, si cfr. R. FERRARA, *L'accordo ... e gli accordi di programma. Spunti sulla cd. Amministrazione consensuale*, cit., 18 ss.

rappresentanze del mondo dei lavoratori e dei datori di lavoro, oltre che da eventuali soggetti interessati, per la realizzazione di azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di posti di lavoro in determinate aree di crisi, indicate dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Si devono poi aggiungere i protocolli d'intesa, variamente denominati, che costituiscono spesso strumenti attuativi dei modelli positivi di programmazione negoziata sopraelencati.

Ed è in questo complesso quadro normativo che si inseriscono numerose leggi regionali⁸⁶, tra le quali si ricordano le seguenti: l.r. Veneto 9 marzo 2007, n. 5⁸⁷, 29 novembre 2001, n. 35⁸⁸ e 6 aprile 1999, n. 13⁸⁹; l.r. Lombardia 14 marzo 2003, n. 2 (seguita dal regolamento attuativo del 12 agosto 2003, n. 18)⁹⁰; l.r. Abruzzo 3 marzo 1999, n. 11⁹¹; l.r. Toscana 11 agosto 1999, n. 49⁹²; l.r. Lazio 22 maggio 1997, n. 11⁹³; l.r. Liguria 5 aprile 1994, n.

⁸⁶ Sulle diverse legislazioni regionali in materia di programmazione negoziata si vedano: V. BALDINI, *L'accordo di programma nella legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 1992, 1617 ss.; F. COCOZZA, *La programmazione negoziata e il nuovo impulso al regionalismo economico*, cit. p. 272 ss.; R. CUONZO, *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, cit., 214 ss.

⁸⁷ La quale richiama le finalità e gli strumenti di programmazione negoziata disciplinati dalla l. 662 del 1996.

⁸⁸ La legge, all'art. 25, ha istituito un nuovo strumento di programmazione decentrata e di sviluppo del territorio: l'Intesa Programmatica d'Area (IPA), volta a permettere agli enti locali e alle parti economiche e sociali la possibilità di partecipare alla programmazione regionale, attraverso la definizione di accordi e la formulazione di proposte finalizzate allo sviluppo economico-sociale di aree territoriali sub-regionali.

⁸⁹ Recante "Interventi regionali per i Patti territoriali" e finalizzata a valorizzare il ruolo della concertazione.

⁹⁰ Ai sensi della l.r. 2/2003 e del suo regolamento attuativo n. 18/2003, la Regione Lombardia favorisce l'attuazione degli obiettivi della Programmazione Regionale, dell'Intesa Istituzionale di Programma fra Stato e Regione e della Programmazione comunitaria mediante: l'approvazione di Accordi Quadro di Sviluppo Territoriali (AQST); l'attuazione di Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL); la stipula di Contratti di Recupero Produttivo (CRP) e la negoziazione di Accordi di Programma (AdP). Tali accordi possono avere ad oggetto diverse tipologie di interventi e diversi sono i soggetti coinvolti e i meccanismi sanzionatori previsti in caso inadempimento degli accordi stessi. Ci si limita, in questa sede, a ricordare l'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST) e l'Accordo di programma (AdP), essendo tali strumenti volti a un coordinamento tra la Regione e gli enti locali, oltre che ad altri soggetti pubblici. L'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST) consiste in un accordo formalizzato esclusivamente tra soggetti pubblici (Regione, Province, autonomie locali e funzionali interessate, nonché aziende sanitarie) per attuare gli obiettivi di governo previsti nel Programma Regionale di Sviluppo che possono riguardare o un ambito tematico specifico, correlato ad un settore della programmazione regionale, o un ambito territoriale omogeneo, sul quale realizzare interventi relativi a diverse politiche regionali. L'Accordo di programma (AdP) è lo strumento attraverso il quale la Regione coordina le attività necessarie per l'attuazione di opere, interventi e programmi di interesse regionale previsti nel Programma regionale di sviluppo e dagli altri piani e programmi regionali di settore, che richiedono l'azione integrata e coordinata di enti locali o comunque di amministrazioni, soggetti pubblici, società a maggioranza pubblica che gestiscono servizi pubblici.

⁹¹ L'art. 13 disciplina il Contratto di Sviluppo Territoriale, quale strumento della programmazione negoziata, avente il fine di superare gli squilibri socio-economici del territorio. I soggetti promotori del contratto (Regione, enti locali, associazioni imprenditoriali, organizzazioni sindacali, Camere di commercio e altri soggetti pubblici e privati) costituiscono apposite Conferenze di concertazione, cui partecipano la Regione, le Province, i Comuni e le Comunità montane interessate, le associazioni imprenditoriali, le organizzazioni sindacali rappresentative del territorio, le Camere di commercio e altri soggetti pubblici e privati, nell'ambito della quale i soggetti partecipanti concludono un'intesa per la promozione del contratto stesso.

⁹² La legge, avente ad oggetto "Norme in materia di programmazione regionale", stabilisce il principio del concorso dei soggetti istituzionali e della partecipazione delle parti sociali agli atti della programmazione regionale, attraverso procedure di concertazione o confronto, finalizzate alla ricerca di reciproche convergenze o

18 (così come modificata dalla l. r. 16 dicembre 1997, n. 48)⁹⁴; l.r. Basilicata 24 giugno 1997, n. 30⁹⁵; l.r. Emilia-Romagna 19 agosto 1996, n. 30⁹⁶.

Non è certo questa la sede adatta a compiere un'analisi dettagliata di tale legislazione regionale. Non si può, tuttavia, fare a meno di evidenziare che, dall'esame delle numerose leggi regionali sembrano emergere alcuni elementi significativi. In primo luogo, emerge una tendenza delle Regioni a disciplinare forme di collaborazione con gli enti locali, nella fase della programmazione e attuazione delle linee programmatiche, attraverso la valorizzazione di strumenti di programmazione negoziata. Il legislatore regionale ha sostanzialmente ripreso gli strumenti della legislazione statale, in alcuni casi limitandosi a richiamarli, in altri casi ampliandone la loro portata. È il caso di segnalare, in proposito, che, anche laddove il legislatore abbia adottato strumenti diffusi, talora variamente definiti, essi perseguono, comunque, sempre gli stessi obiettivi: da un lato, una maggior collaborazione tra i livelli di governo e, dall'altro, a una maggiore economicità, efficacia ed efficienza dell'azione pubblica. In secondo luogo, si assiste ad un graduale abbandono, soprattutto da parte di alcune Regioni, del tradizionale modello di programmazione settoriale, in cui la Regione elaborava i programmi e coinvolgeva i soggetti interessati solo nella fase dell'attuazione degli stessi, a favore, invece, di un approccio globale e coordinato alle politiche di governo del territorio. L'idea che sta alla base di diverse legislazioni regionali è quella di sviluppare una programmazione il più possibile integrata, coordinata e partecipata⁹⁷. In verità, alcune Regioni hanno in parte fatto fronte alle esigenze di *governance* territoriale proprio attraverso un potenziamento della programmazione negoziata.

alla verifica dei rispettivi orientamenti sulla individuazione e determinazione degli obiettivi e degli altri contenuti essenziali, nonché alla definizione di modalità di cooperazione nella fase attuativa (art. 15).

⁹³ L'art 8, c. 1, richiama gli accordi di cui all'art. 2, c. 203 e ss., della l. n. 662 del 1996.

⁹⁴ La legge del 1997 ha introdotto l'art. 31 *bis* nella precedente legge del 1994, il quale stabilisce il principio di cofinanziamento per l'attuazione del Piano annuale degli interventi che coinvolgono enti locali, enti pubblici e soggetti privati, attraverso gli strumenti della programmazione negoziata di cui all'art. 2, c. 203 e ss., della l. n. 662 del 1996.

⁹⁵ L'art. 8, c. 1, stabilisce che la Regione promuove gli atti di programmazione negoziata "quali strumenti fondamentali di concertazione delle azioni e degli interventi pubblici e privati finalizzati allo sviluppo locale", mentre al c. 2 elenca tra tali strumenti: le intese istituzionali di programma tra lo Stato e la Regione e i conseguenti accordi di programma-quadro; gli accordi di programma, i contratti di programma, i patti territoriali, i contratti d'area e ogni altra forma di cooperazione e d'intesa, comunque denominata, sottoscritta da soggetti pubblici e privati; i programmi integrati d'area promossi dalle comunità locali, comprendenti investimenti produttivi, infrastrutture e servizi e finalizzati a realizzare condizioni di sviluppo locale sostenibile.

⁹⁶ La legge ha ad oggetto la disciplina dei programmi speciali d'area, qualificati come una ulteriore modalità di programmazione negoziata, finalizzati alla valorizzazione di aree territoriali caratterizzate da particolari situazioni economiche, sociali, culturali ed ambientali o aree urbane che necessitano di una riqualificazione. La proposta di programma d'area, elaborata da un gruppo di lavoro costituito dalla Giunta regionale, cui partecipano Regione, enti locali, soggetti pubblici, parti sociali e soggetti privati interessati, deve poi essere recepita attraverso un accordo tra i soggetti interessati.

⁹⁷ Su questi aspetti, si veda, F. COCOZZA, *La programmazione negoziata e il nuovo impulso al regionalismo economico*, cit., 272 ss.

A questo punto appare interessante chiedersi fino a che punto, in concreto, la disciplina in oggetto abbia comportato un effettivo coinvolgimento dei soggetti pubblici e privati nell'individuazione di determinati obiettivi programmatici, finalizzato a concertare i relativi interventi e integrare le risorse finanziarie nei diversi ambiti settoriali. Si rileva, al riguardo, che la programmazione negoziata è considerata, in diverse leggi regionali, come modalità di azione della Regione per la condivisione e l'attuazione, con altri soggetti pubblici e privati, delle scelte programmatiche regionali. In questa prospettiva, è stato realizzato un maggiore coordinamento tra i diversi livelli di governo, secondo un modello organizzativo che parte dal basso, in cui la Regione è uno dei soggetti attivi e tutti i soggetti coinvolti vengono chiamati a partecipare alla predisposizione ed elaborazione delle linee programmatiche.

La partecipazione paritaria di tutti gli attori coinvolti nella programmazione, e quindi nella definizione degli obiettivi di sviluppo economico regionale e locale, e nella successiva realizzazione degli stessi, comporta peraltro una forte responsabilizzazione, di ciascun soggetto contraente, nei confronti degli altri soggetti. Ciò implica la possibilità di ciascuna parte di controllare le altre parti, per verificare la corretta esecuzione dei patti. In particolare, la Regione, facendosi garante dei patti, frutto della programmazione negoziata, assume un ruolo centrale di coordinamento e di controllo nei confronti delle autonomie locali ed è chiamata a definire le modalità di monitoraggio del processo di attuazione degli interventi compresi nell'accordo stesso. Non si può trascurare, tuttavia, che la mancata previsione di concreti strumenti regionali per sanzionare le responsabilità, in caso di mancata esecuzione del patto, costituisce un elemento di debolezza di tali legislazioni regionali⁹⁸. Solo in alcuni casi, infatti, la necessità regionale di controllare i tempi e le modalità previsti per l'esecuzione degli impegni sottoscritti ha portato alla creazione di organismi volti a svolgere queste funzioni o alla previsione di forme sanzionatorie, che possono determinare la revoca del finanziamento del soggetto responsabile titolare dei fondi⁹⁹, o surrogatorie nei confronti degli enti inadempienti. Alcune leggi regionali hanno invece previsto un apposito organismo di monitoraggio e controllo dell'esecuzione degli obblighi, da parte dei contraenti dell'accordo, talora con poteri sostitutivi in caso di inadempienze¹⁰⁰. La maggior parte delle leggi regionali, però, non ha

⁹⁸ In tal senso, F. COCOZZA, *La programmazione negoziata e il nuovo impulso al regionalismo economico*, cit., p. 278 ss

⁹⁹ La legislazione della Regione Lombardia, ad esempio, prevede che in caso di inadempimento dell'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale, per fatto imputabile al soggetto attuatore nella realizzazione dell'AQST, il soggetto responsabile può attivare una procedura di revoca del finanziamento.

¹⁰⁰ Si cfr., in tal senso, la disciplina dell'Accordo di Programma della Regione Lombardia; gli obblighi che sorgono a carico delle parti contraenti dell'AdP, sono oggetto, durante la fase di esecuzione dell'accordo, di monitoraggio e controllo da parte di un organo ad hoc, il Collegio di vigilanza, con poteri sostitutivi in caso di eventuali inadempienze. In modo analogo, la l.r. Emilia-Romagna n. 30/1996 prevede l'istituzione, da parte della Regione, di una Conferenza di programma, avente il compito di sovrintendere alla realizzazione del programma d'area e di

disciplinato in modo dettagliato i meccanismi surrogatori o sanzionatori, preferendo, invece, rimmetterli alla decisione concertata tra le parti contraenti. Non si può fare a meno di osservare, per quanto qui specificatamente interessa, che quest'ultimo meccanismo appare maggiormente rispettoso del principio di leale collaborazione tra i diversi soggetti interessati all'accordo stesso.

In proposito, è opportuno, sottolineare che, a prescindere dalle disposizioni in materia, in alcune Regioni l'adozione di strumenti negoziali ha concretamente portato a risultati di significativo interesse in diversi settori¹⁰¹, mentre in altre tali strumenti sono stati pressoché ignorati.

6. CONSIDERAZIONI DI SINTESI SUGLI STRUMENTI DI COLLABORAZIONE INTRODOTTI DALLE REGIONI

In conclusione, si ritiene che, nonostante siano da apprezzare gli sforzi compiuti dal legislatore regionale nel prevedere un maggiore coinvolgimento degli enti locali nell'adozione delle proprie decisioni, gli strumenti di cooperazione tra Regioni ed enti locali, sopra esaminati, siano inadeguati a rispondere alle esigenze imposte dal nuovo quadro costituzionale¹⁰². In particolare, non sembra che tali strumenti siano in grado di "gestire" in modo efficiente la complessità del nuovo sistema di distribuzione delle competenze tra i vari livelli di governo.

In primo luogo, il sistema di partecipazione delle autonomie locali all'adozione delle decisioni regionali, attraverso il CAL, presenta diversi punti deboli. Si è già avuto modo di sottolineare, al riguardo, come le Regioni abbiano dato una lettura restrittiva della norma costituzionale relativa al CAL, attribuendo a quest'ultimo quasi esclusivamente funzioni consultive ed escludendo, al contempo, la possibilità di una partecipazione attiva alle funzioni deliberative ed amministrative regionali. In questo modo le Regioni hanno perso un'importante occasione per configurare il CAL come organo strategico, volto a garantire

vigilare sull'adempimento degli obblighi assunti dai partecipanti. Tale Conferenza può mettere in mora il soggetto inadempiente e adottare eventuali provvedimenti previsti dall'accordo concluso tra i soggetti interessati a recepire il programma d'area, compresa l'attivazione di interventi sostitutivi.

¹⁰¹ La Regione Lombardia, ad esempio, ha adottato il sistema della programmazione negoziata come strumento privilegiato per coordinare l'organizzazione e la gestione delle attività regionali e degli altri enti pubblici e per integrare le risorse finanziarie pubbliche e private, al fine di realizzare importanti interventi in materia di beni culturali. Si veda, sull'argomento, S. SASSI, *La programmazione negoziata della Regione Lombardia nel settore culturale*, in P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato*, Franco Angeli, 2005, p. 123 ss.

¹⁰² In generale, sull'esigenza di introdurre strumenti di *governance* a seguito della riforma costituzionale del 2001, si vedano le puntuali osservazioni di P. BILANCIA, voce *Governance*, cit.

processi decisionali condivisi, nell'ottica di una necessaria integrazione tra gli enti. Per altro verso, inoltre, non si possono trascurare le problematiche relative all'effettiva rappresentanza degli enti locali nell'ambito dei CAL e alle difficoltà di pervenire a decisioni condivise. La composizione del CAL, infatti, dovendo garantire il massimo della rappresentatività delle istanze locali, potrebbe portare ad un irrigidimento dei processi decisionali di tale organismo, difficilmente conciliabile con l'esigenza di celerità dell'azione amministrativa. Le considerazioni finora svolte ci spingono a ritenere che il CAL non possa essere considerato come un vero proprio strumento di *governance*, in quanto organo di consultazione e non di codecisione rispetto a tutte le decisioni regionali di interesse degli enti locali¹⁰³.

In secondo luogo, nemmeno la partecipazione degli enti locali interessati dall'adozione di provvedimenti amministrativi, attraverso il ricorso alla Conferenza di servizi, sembra essere in grado di garantire una reale integrazione dei processi decisionali. Si è già messo in evidenza che nel caso della Conferenza istruttoria, la decisione amministrativa è comunque rimessa alla Regione, chiamata ad adottare l'atto finale del procedimento. Si è altresì sottolineato che nel caso, invece, della Conferenza decisoria, pur essendo maggiormente volta ad una collaborazione tra gli enti, la Regione, in qualità di amministrazione competente ad adottare un provvedimento, può comunque concludere il procedimento anche in caso di dissenso di alcune amministrazioni locali coinvolte, ad eccezione, ovviamente, delle ipotesi di dissenso qualificato.

In terzo luogo, la possibilità di istituire Tavoli di consultazione/concertazione delle decisioni tra i livelli di governo è stata disposta, in via sperimentale, da talune Regioni e ignorata da altre.

Non si può non sottacere, inoltre, che non tutte le Regioni hanno introdotto una legislazione che prevede una reale collaborazione con gli enti locali nella fase della programmazione e attuazione delle linee programmatiche, prevedendo forme di accordo, non solo in merito alle relative decisioni, ma anche riguardo le modalità sanzionatorie nei confronti dei soggetti inadempienti. In altri termini, alcune Regioni sembrano essere particolarmente restie ad adottare un modello di programmazione coordinato alle politiche di governo del territorio.

È solo il caso di ricordare, infine, che il grado di incisività degli strumenti di cooperazione, finora esaminati, dipende anche dalla volontà di Regioni ed enti locali di compiere un reale sforzo nell'adottare decisioni concertate, nella consapevolezza che ciò sia

¹⁰³ In tal senso, A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., p. 936 ss.

fondamentale per ricomporre gli interessi dei diversi enti e realizzare una *governance* del sistema regionale.

RESEARCH PAPER

Centro Studi sul Federalismo
Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (TO) - Italy
Tel. + 39 011.6705024
Fax + 39 011.6705081
E-mail: info@csfederalismo.it

