

NOTE TECNICHE SU INTESE INTERREGIONALI EX ART. 117, COMMA 8, DELLA COSTITUZIONE

a cura di : Aurelia Jannelli/Chiara Casagrande/Antonella Boffano

(Direzione Gabinetto della Presidenza del Consiglio regionale e Direzione Processo legislativo,
in raccordo con la Direzione Affari istituzionali e processo di delega della Giunta regionale)

1. PREMESSE

Definire l'ambito di applicazione dell'articolo 117, comma 8, significa, da un lato, cercare di procedere ad una interpretazione testuale di una disposizione assolutamente non chiara, dall'altro lato, cercare di operare un distinguo giuridico tra le fattispecie nelle quali debba avvenire la ratifica delle intese e quelle nelle quali invece sia sufficiente un accordo di programma o una conferenza di servizi o una intesa.

A tal fine si ritiene opportuno, innanzitutto, ricostruire il quadro legislativo di riferimento della materia, per poi procedere ad esaminare la fattispecie giuridica degli accordi di programma, delle intese o convezioni, come disciplinata dalla legge 241 del 1990 e dal T.U. 267 del 2000.

Infine, il lavoro entrerà nel merito della disposizione costituzionale desumendone, per quanto possibile, le differenze giuridiche e i rispettivi ambiti di applicazione.

2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

2.1 La Costituzione

Il disposto dell'art. 117, comma 8 della Cost. così recita:

“La legge regionale ratifica le intese della regione con altre regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni¹”.

Lo Statuto regionale non ha affrontato puntualmente la materia ma all'articolo 45, comma 3 dello Statuto si limita a prevedere che:

“La procedura ordinaria di esame e di approvazione da parte del Consiglio è sempre adottata per i progetti di legge in materia statutaria, comunitaria ed elettorale, di approvazione del bilancio e del rendiconto, per la legge finanziaria regionale e per le leggi di ratifica delle intese con le altre Regioni, nonché per gli accordi con gli Stati e le intese con gli enti territoriali interni ad altri Stati”.

Inoltre il Titolo VII, Capo I dello Statuto nel disciplinare i rapporti con le Istituzioni, all'art. 98, comma 3, dispone che:

“La Regione coordina la propria azione con quella delle altre Regioni”.

2.2. La legislazione ordinaria

Più in generale la materia degli accordi è regolata dalla legge 241/1990, la quale, all'art. 15, parla di accordi fra pubbliche amministrazioni disponendo che *“le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di*

¹ Si rileva che la legge “La Loggia” n. 131/2003, all'art. 6, si occupa solo delle intese intercorse con enti territoriali interni ad altro Stato, o con altri Stati, e non delle intese fra Regioni.

attività di interesse comune". Tale disposizione è ripresa anche dall'art. 24 della legge della Regione Piemonte n. 7/2005 in tema di procedimento amministrativo².

La stessa legge prevede la figura degli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento (art. 11) e della conferenza di servizi (art. 14), mentre il T.U. degli enti locali, già con la legge 142 del 1990 e poi con l'articolo 34 del d.lgs. 267/2000, definisce all'art. 34 gli accordi di programma.

Nell'ambito della legge n. 241/90, l'art. 14 *quater* (introdotto dalla l. 15/2005) nel disciplinare gli effetti del dissenso espresso nella conferenza di servizi, dispone che non si segue la procedura ordinaria descritta nei commi 3 e 3 bis in caso di dissenso tra amministrazioni regionali nelle ipotesi in cui *"le regioni interessate abbiano ratificato, con propria legge, intese per la composizione del dissenso ai sensi dell'art. 117, 8° comma della Cost., anche attraverso l'individuazione di organi comuni competenti in via generale ad assumere la determinazione sostitutiva in caso di dissenso"*.

Con tale disposizione, pertanto, sembrerebbe crearsi un diretto collegamento tra conferenza di servizi e ratifica di intese costituzionali, attribuendo agli organi comuni, così costituiti, la competenza ad assumere determinazioni in caso di dissenso e quindi conferendo loro una competenza di ampia portata.

3. LE INTESE, GLI ACCORDI DI PROGRAMMA E LE CONVENZIONI DELLA LEGGE 241/1990: NATURA GIURIDICA.

La fattispecie delle intese, degli accordi e delle convenzioni fra più soggetti pubblici ha interessato negli ultimi anni l'ordinamento giuridico. La dottrina ha letto questo fenomeno come la manifestazione del pluralismo istituzionale e la moltiplicazione dei centri di potere decisionale

Questo modello, definito di "democrazia governante"³ è caratterizzato da un sistema di tipo stellare in cui si crea una complessa rete di vincoli e di rapporti giuridici e lascia ampio spazio al fenomeno delle intese, delle convenzioni e degli accordi di programma allo scopo di "pervenire alla gestione comune e congiunta di un affare (anche un singolo affare) che vede coinvolti a diverso titolo due o più autorità pubbliche"⁴.

Pertanto, il motivo che ha visto la moltiplicazione di queste figure giuridiche sembra essere la necessità di operare per la ricomposizione delle funzioni e delle competenze là dove una radicale applicazione dei principi e delle regole del pluralismo istituzionale aveva prodotto una frammentazione e dispersione dei poteri.

Pur trattandosi, allora, di una disciplina legislativa disomogenea sotto il profilo terminologico, dal punto di vista giuridico la fattispecie è unica: per intesa o accordo si intende una delle possibili forme attraverso cui si manifesta l'attività di coordinamento fra gli enti pubblici interessati⁵.

In particolare, gli accordi di programma tra istituzioni sono stati visti più che come strumento dell'amministrazione consensuale (sostitutivo dei tradizionali strumenti dell'amministrazione autoritativa), soprattutto come *"strumento procedimentale il cui scopo precipuo è di semplificare, snellire con raccordi provvedimenti tra le diverse amministrazioni interessate coordinandone l'azione"*.⁶

L'accordo di programma ha l'esigenza, dunque, di ridurre la complessità delle procedure amministrative.

² Elio Casetta in *"Manuale di diritto amministrativo"* (ed Giuffrè, 2003) classifica gli accordi di cui all'art. 15 della legge 241/1990 come rientranti nella materia della semplificazione e non del procedimento.

³ Amato, *"Soggetti e strumenti della democrazia governante"* in Mondoperaio, 1991.

⁴ In tal senso Ferrara encl. Digesto delle discipline pubblicistiche voce *"Intese, convenzioni e accordi amministrativi"*.

⁵ Vedi Nuovo dizionario enciclopedico del diritto, a cura di F. Del Giudice, ediz. Simone 1998.

⁶ Caravita, *"Gli accordi di programma"*.

In tal senso anche il Consiglio di Stato, il quale definisce gli accordi di programma come “accordi organizzativi” con i quali “ciascuna amministrazione autolimita la propria discrezionalità in vista di ottenere che la sua competenza si sviluppi in armonia con quelle parallele”⁷.

Sul tema è intervenuta anche la Corte dei Conti ritenendo che “*le convenzioni fra amministrazioni pubbliche di cui all'art. 15 della legge n. 241 del 1990 costituiscono lo strumento per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune e, pertanto, per comporre in un quadro unitario gli interessi pubblici di cui ciascuna Amministrazione è portatrice*”⁸.

Si può, allora, affermare che gli accordi di programma siano inerenti al momento organizzativo ed operino sul versante dei rapporti intersoggettivi quale strumento procedimentale⁹.

4. L'ARTICOLO 117 COST., COMMA 8

4.1. La legge di ratifica

Come si è già avuto modo di ricordare l'articolo 117, comma 8 afferma che “la legge regionale ratifica le intese della regione con altre regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni”.

Per prima cosa si rileva che la disposizione costituzionale non si preoccupa di definire il soggetto competente a stipulare le intese, quanto di individuare la fonte giuridicamente necessaria, ossia la legge regionale, per disciplinare le stesse. Peraltro, questo spiega la ragione per la quale la norma è stata inserita nell'art. 117 della Costituzione, ove si disciplina la funzione legislativa.

Il nostro ordinamento conosce la ratifica relativamente alla ratifica dei trattati internazionali da parte del Presidente della Repubblica (art. 87 Cost.) a seguito, nei casi previsti dalla Costituzione, di legge di autorizzazione (art. 80 Cost.)¹⁰ nonché la ratifica “amministrativa”.

In questa seconda accezione il suddetto strumento giuridico ricorre quando sussiste una legittimazione straordinaria di un organo ad emanare a titolo provvisorio un provvedimento che rientra nella competenza di un altro organo, il quale, ratificando, fa proprio quel provvedimento originariamente legittimo¹¹.

Pertanto, parlando di “legge regionale di ratifica”, si scinde tra soggetto competente alla determinazione del provvedimento (Giunta regionale) e soggetto competente ad adottarlo formalmente (Consiglio regionale). La Giunta regionale, quindi, è il soggetto che provvede a determinare il contenuto delle intese, mentre spetta al Consiglio regionale, invece, tradurre l'intesa nella fonte legge regionale.

La competenza formale relativa alle intese spetterebbe quindi al Consiglio regionale, il quale al momento della ratifica convalida l'azione posta in essere *legittimamente* dalla Giunta o dal Presidente della Regione, senza possibilità di apporre emendamenti al testo dell'intesa, ma solo un eventuale diniego alla sua approvazione¹².

⁷ Consiglio di Stato, Ad. Gen 19 febbraio 1987, n. 7

⁸ Corte dei Conti, Sez. Giur. Reg. Puglia, sent. n. 244 del 21-03-2003.

⁹ Pastori, “*Accordo, organizzazione amministrativa*”; Caravita op. cit..

¹⁰ Cfr “*Commentario allo Statuto della Regione Toscana*” curato da Caretti, Carli, Rossi, con introduzione Pizzorusso - ed. Giappichelli, 2005

¹¹ Cfr “Elio Casetta *Manuale di diritto amministrativo*”, 2003, par. 534 ed. Giuffrè.

¹² Il quesito sull'ammissibilità delle proposte emendative ha ricevuto una chiara soluzione negativa dalla Presidenza di Assemblea della Camera dei Deputati affermando che “non è possibile emendare né la disposizione contenente l'autorizzazione alla ratifica del trattato, né la disposizione recante l'ordine d'esecuzione” Cfr. Res. sten. della seduta pomeridiana della Camera dei deputati, n. 574 del 25 gennaio 2005.. Per approfondimenti vedi Daniele Piccione “inamendabilità della

Il Consiglio funziona, quindi, come mera Camera di registrazione di decisioni prese in altra sede.

Sembrerebbe in tal senso che la legge di ratifica dell'intesa, il cui contenuto è determinato dall'organo esecutivo regionale, rientri nella categoria delle leggi formali.

La ratifica andrebbe quindi vista quale strumento volto a registrare la comune volontà politica di raggiungere determinati obiettivi demandando successivamente ad altri atti l'attuazione dei contenuti delle intese^{13 14}.

Inoltre il disporre una riserva di legge regionale, nelle intenzioni del legislatore costituzionale, potrebbe rappresentare uno strumento per un eventuale controllo di costituzionalità da parte del Governo e quindi di portata presumibilmente più ampia rispetto agli accordi di collaborazione tra regioni nell'ambito delle attività amministrative¹⁵.

4.2. Finalità della legge di ratifica dell'intesa

La disposizione costituzionale in oggetto, prevede che l'obiettivo da perseguire con la legge regionale di ratifica sia *“il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con l'individuazione di organi comuni”*.

Sul punto è necessario comprendere cosa si intenda con il termine “funzione”.

Anche se la disposizione non lo specifica, sembrerebbe debba comunque intendersi come “funzione amministrativa” e non certo come “funzione legislativa”. Anche perché la disposizione costituzionale afferma pure che la legge regionale ratifica le intese, anche con individuazione di organi comuni. Questi organi non possono che svolgere una funzione amministrativa in quanto l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato.

Inoltre, se si volesse intendere il termine “funzione” come funzione legislativa si introdurrebbe una sorta di delega della funzione legislativa che la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha già escluso per la Giunta regionale, e che quindi tantomeno non può essere delegata ad un organo terzo.

A qualificare la funzione come “funzione amministrativa” anche la modifica alla Costituzione non confermata dal referendum. Il comma ottavo dell'art. 117 Cost. era stato infatti modificato

legge di autorizzazione alla ratifica della Costituzione europea e il falso mito del "principio di non regressione" in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>.

¹³ Cfr *“Commentario allo Statuto della Regione Toscana”* curato da Caretti, Carli, Rossi, con introduzione Pizzorusso, ed. Giappichelli, 2005. Si osserva anche come la cooperazione orizzontale ha acquistato una certa rilevanza negli ordinamenti di molti Stati dell'Unione europea; ad esempio, per quanto riguarda l'ordinamento spagnolo, la Costituzione fa riferimento a due tipi di accordi tra le comunità autonome: quelli finalizzati alla gestione e ai servizi coinvolgenti più comunità autonome che devono essere semplicemente comunicati al Parlamento e quelli riguardanti tutti gli altri ambiti che invece devono essere autorizzati dal Parlamento stesso.

In Austria sono previsti accordi fra Lander che secondo il testo costituzionale sono da considerarsi intese, che poi devono essere approvate dalle assemblee rappresentative affinché possano essere efficaci.

In Germania è prevista la creazione di istituzioni che possono essere costituite da soggetti appartenenti ad un solo Lander ma con il compito di svolgere funzioni comuni a più Stati o da un egual numero di rappresentanti dei singoli Lander.

¹⁴ La questione è anche accennata nel volume *“La Repubblica delle autonomie”* curato da Tania Groppi e Marco Olivetti (ed. Giappichelli 2001) dove si propenderebbe per la necessità della legge di ratifica. Il comma 8° dell'art. 117 consentirebbe alle regioni una gestione associata di alcune competenze.

Nella *“Costituzione esplicita”* (ed Simone 2001) si ritiene che le intese debbano essere ratificate con legge regionale in quanto andrebbero a incidere sulle attribuzioni degli enti territoriali coinvolti.

¹⁵ Commento di R. Toniatti *“Potere estero e politica economica delle regioni: il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell'economia territoriale”*.

aggiungendo la specificazione di “*funzioni amministrative*” e prevedendo anche l’istituzione di “*organi amministrativi comuni*”¹⁶.

Partendo, dunque, dall’assunto che si tratti di funzione amministrativa, la Costituzione prevede che lo strumento della ratifica delle intese non debba essere adottato per il semplice esercizio dell’ordinaria funzione ma per il suo “miglior esercizio”, vale a dire una sorta di percorso speciale per definire le “regole delle modalità di svolgimento della funzione amministrativa” finalizzato al suo miglior esercizio.

Si potrebbe, allora, valutare che la ratifica delle intese possa avvenire come eccezione – deroga al normale esercizio della funzione amministrativa e delle regole classiche del procedimento amministrativo.

Questa lettura interpretativa spiegherebbe innanzitutto perché è necessaria la fonte legge¹⁷ e non basterebbe il mero provvedimento amministrativo.

Come è noto l’azione amministrativa è regolata in forza del principio di legalità e solo una fonte di pari grado può rivedere le regole dell’azione amministrativa scritte in una fonte di primo grado.

In tal senso hanno proceduto la Regione Veneto e la Provincia di Trento, ciascuna delle quali ha presentato un disegno di legge per la ratifica di un accordo “*per l’esercizio delle funzioni amministrative relative alle concessioni di grandi derivazioni d’acqua a scopo idroelettrico interessanti i due rispettivi territori*”. Trattasi di accordi che disciplinano una funzione amministrativa e derogano le disposizioni vigenti nelle due regioni.

4.3 Organi comuni

L’articolo costituzionale si conclude sancendo che la legge regionale di ratifica può anche prevedere l’istituzione di organi comuni.

Indiscutibilmente l’individuazione di “organi comuni” rappresenta un ulteriore discrimine nella valutazione del “se” e del “quando” procedere alla ratifica dell’intesa.

Fondamentale è che la disposizione parli di “organi” facendo così esplicito riferimento all’individuazione della persona o del complesso di persone preposto ad un determinato centro di imputazione di competenza amministrativa e che, pertanto, esercita una pubblica potestà¹⁸.

L’organo è dunque uno strumento di imputazione e, cioè, l’elemento dell’ente che consente di riferire all’ente stesso atti e attività¹⁹.

Pertanto la disposizione in oggetto prevede la possibilità di deroga alle normali modalità di esercizio della funzione, intervenendo sull’ambito dei soggetti competenti ad esercitarle.

In questa logica si comprende ancora meglio la ragione per la quale sia necessaria una legge di ratifica e non sia, invece, sufficiente la sola intesa.

Nella nostra legislazione, peraltro, vi sono già leggi che possono essere ricondotte in tali fattispecie. Si richiamano a tal riguardo le leggi istitutive di organismi interregionali, quali istituti zooprofilattici²⁰ e agenzie interregionali quali l’AIPO²¹; in tali casi si è provveduto con legge, anche se non si tratta di vere e proprie leggi di ratifica..

¹⁶ Sul punto si è in attesa di una risposta dagli uffici parlamentari per la resocontazione dei lavori sulle modifiche costituzionali.

¹⁷ Si osserva inoltre che tale inciso sembrerebbe disporre una riserva di legge regionale che, nelle intenzioni del legislatore costituzionale, rappresenterebbe uno strumento per un eventuale controllo di costituzionalità da parte del Governo e quindi di portata presumibilmente più ampia rispetto agli accordi di collaborazione tra regioni nell’ambito delle attività amministrative. (Commento di R. Toniatti – Potere estero, op. cit.

¹⁸ Vedi “*Nuovo dizionario enciclopedico del diritto*” a cura di F. Del Giudice, ediz. Simone 1998.

¹⁹ Vedi Elio Casetta, “*Manuale di diritto amministrativo*”, 2003, ed. Giuffrè.

²⁰ L.r. Piemonte 25 luglio 2005 n. 11 “*Modalità gestionali, organizzative e di funzionamento dell’Istituto zooprofilattico sperimentale del Piemonte, della Liguria e della Valle d’Aosta*”.

²¹ L.r. Piemonte 28 dicembre 2001 n. 38 “*Costituzione dell’Agenzia interregionale per la gestione del fiume Po*”.

Si nota come questi “organi” costituiti dalle predette leggi hanno personalità giuridica e ampi poteri; ciò avvalorava quanto già sopra riportato in merito ai poteri “ampi” che dovrebbero avere gli organi costituiti ex art. 117, comma 8.

5. I PRECEDENTI IN REGIONE PIEMONTE

Esaminando l’attività amministrativa della Regione Piemonte degli anni passati, si osserva una certa continuità nella collaborazione della Regione Piemonte con altri enti o regioni. Nella maggior parte dei casi sono stati sottoscritti protocolli di intesa, non ratificati con legge, che però sembrano riguardare l’attività amministrativa delle regioni e quindi di portata presumibilmente diversa dal contenuto dell’art. 117 comma 8.

Si osserva tuttavia che in altri casi si è proceduto con mero atto amministrativo alla stipula di protocolli d’intesa tra regioni senza alcuna formale ratifica da parte dell’assemblea legislativa, ma non si trattava di organismi aventi funzioni di tal portata.

Si citano ad esempio la D.G.R. n. 5-3720 del 4 settembre 2006 che approva una bozza di accordo di collaborazione tra regione Piemonte e regione autonoma della Sardegna in materia di ricerca e innovazione, e la D.G.R. n. 2-3152 del 13 giugno 2006, che approva simile intesa con la Regione Umbria. In tali casi, la Giunta regionale ha adottato gli accordi con deliberazione di Giunta, non ritenendo pertanto di includerli nella fattispecie di cui all’art. 117 comma 8 della Cost., così come delineata nei punti precedenti.

6. CONCLUSIONI

Richiamando brevemente quanto fin qui visto, la Costituzione prevede che due o più regioni per il miglior esercizio della funzione amministrativa possono definire un comune percorso.

Questo avviene attraverso una intesa che ciascuna Giunta regionale definisce nei contenuti e che, incidendo sul quadro legislativo regionale vigente e derogandolo, necessita di essere recepita da una legge regionale quale unica fonte competente ad incidere sul sistema delle fonti di primo grado.

Le regioni possono decidere di derogare alla classica gestione delle competenze amministrative istituendo anche organi in comune. La fonte-legge regionale permette anche questo.

Certo, la materia risulta alquanto complessa e non di univoca interpretazione giuridica, e il nostro Statuto regionale, a differenza di altri Statuti non ha affrontato puntualmente la questione.

Si può comunque affermare che non dovrebbe esserci ratifica allorquando due o più regioni decidano semplicemente di raccordarsi nella loro attività o di collaborare insieme per l’esercizio della funzione amministrativa.

Non si dovrebbe ricorrere alla ratifica neppure quando due o più regioni procedono alla gestione di un procedimento amministrativo, salvo che si voglia comporre il dissenso ai sensi dell’articolo 14 *quater* della legge 241/1990.

Dovrebbe invece sussistere la ratifica quando due o più regioni vogliono procedere al miglior esercizio delle proprie funzioni amministrative, e non semplicemente alla gestione di un procedimento amministrativo, individuando un organo comune o innovando o derogando al quadro normativo vigente.

Torino, 26 ottobre 2006