copertina n. 4 4-05-2005 10:05 Pagina 1

4

COLLANA ATTI DEI CONVEGNI

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO AFFARI REGIONALI

# LE PRATICHE DI CONCILIAZIONE NEL SISTEMA FEDERALE ITALIANO

DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:48 Pagina 1

# Le pratiche di conciliazione nel sistema federale Italiano

## Una iniziativa del Ministro per gli Affari Regionali per la ricerca di nuove soluzioni al contenzioso Stato-Regioni

a cura del Dipartimento per gli Affari Regionali

Atti del convegno tenutosi
il 18 gennaio 2005
Sala del Cenacolo
Vicolo Valdina, 3

Per la realizzazione della manifestazione:
L'Ufficio III – Servizio per le politiche di settore e le attività promozionali
e di progettazione:
– coordinatore: Clara Abatecola
• Maria Antonietta Noè
• Patrizia Ricci
• Lucia Bregolato
con la consulenza dell'Ufficio per le attività giuridiche e politiche regionali

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:48 Pagina 3



# Introduzione

La legge costituzionale n. 3 del 2001, riformando il Titolo V della Costituzione, ha profondamente modificato l'assetto istituzionale italiano.
Tra i cambiamenti più significativi si ricorda la pariordinazione dei Comuni, delle Città metropolitane, delle Province, delle Regioni e dello Stato quali soggetti che compongono la Repubblica; la centralità della potestà legislativa regionale rispetto a quella statale; la riformulazione della potestà regolamentare ed i diversi rapporti tra l'Unione Europea, lo Stato e le Regioni.
Tuttavia la mancata previsione di norme di attuazione e transitorie e le numerose difficoltà interpretative della novella ne hanno reso più ardua l'attuazione.
Ciò ha comportato un notevole aumento del contenzioso, come dimostrano i dati attuali.
Dall'8 novembre 2001 ad oggi sono state esaminate dal Governo n. 1819 leggi regionali e n. 152 sono le leggi regionali impugnate.
Le Regioni hanno impugnato n. 126 leggi statali e sono stati promossi n. 66 conflitti di attribuzione.
Il nuovo art. 127 Cost. prevede infatti, come unica soluzione in caso di lesioni nella sfera di competenza fra lo Stato e le Regioni, il ricorso alla Corte Costituzionale.
E' evidente che necessitano altre strade, per evitare il continuo ricorso alla Suprema Corte, in sede giurisdizionale.
Già la stessa Consulta infatti, con la sentenza N. 303/2003, ha precisato la necessità di dare concreta attuazione ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione nei rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali e di annettere a tali principi una valenza squisitamente procedimentale con una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.
Il testo di riforma Costituzionale, attualmente in discussione in Parlamento, introduce – nel percorso legislativo – le Commissioni paritetiche come momento di mediazione nel caso di conflitto tra le due Camere sull'approvazione di un disegno di legge ed in caso di conflitto di competenza.
Queste previsioni legislative testimoniano il diffondersi di procedure tese a diminuire i conflitti ed il contenzioso.
L'obiettivo del Seminario è quello di valutare l'attuale raccordo tra lo Stato e le Regioni alla luce della riforma Costituzionale, ma soprattutto di prospettare percorsi alternativi per un Federalismo più "maturo".
I quesiti a cui si cercherà di dare risposta sono: è possibile ridurre il contenzioso Stato-Regioni ed avviare un modo nuovo di confrontarsi tra i diversi livelli istituzionali?
Le pratiche di ADR (alternative dispute resolutions), specificamente disciplinate per il sistema privatistico, possono trovare applicazione tra pubbliche istituzioni?
Quali le esperienze straniere in atto e quali le tecniche praticabili?
Quale percorso nel sistema federale italiano?
A queste domande hanno cercato di dare una risposta , i partecipanti al Seminario di cui, qui appresso pubblichiamo gli atti.

La Redazione

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 4

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 5



# INDICE

## Introduzione

Le pratiche di conciliazione nel sistema federale italiano

## Dibattito

Sebastiano Piana, *Capo dipartimento per gli Affari Regionali* moderatore *pag.* 9

Oscar Fiumara, *Vice Avvocato Generale dello Stato* » 11

Nicoletta Galluccio, *Responsabile Servizio V per le politiche infrastrutturali* » 18

Renato Catalano, *Vice Capo Dipartimento per gli Affari Regionali* » 25

Giovanni Cabras, *Professore Universitario Facoltà di giurisprudenza Roma 3* » 31

Giampiera Usai, *Regione Toscana - Dirigente ufficio sede Roma* » 43

Pier Luigi Magliozzi, *Capo Ufficio legislativo Ministero dell'interno* » 54

Enzo Grasso, *Capo Ufficio legislativo Regione Toscana* » 59

Luca Dainotti, *Capo Ufficio legislativo Regione Lombardia* » 65

Riccardo Carpino, *Direttore della segreteria della Conferenza permanente Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano* » 69

Roberto De Liso, *Consigliere di staff del Presidente della Regione Campania* » 75

Antonio Tallarida, *Capo di Gabinetto del Ministro per gli Affari Regionali* » 79

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 6



Giampaolo Maria Cogo, *Consigliere del Ministro dell'Ambiente* » 83

Oscar Fiumara, *Vice Avvocato Generale dello Stato* » 88

Rossana Appignani, *Responsabile Servizio VI per le Politiche ordinamentali e gli statuti* » 90

Giampiera Usai, *Regione Toscana - Dirigente ufficio sede Roma* » 91

## Conclusioni

Enrico La Loggia, *Ministro per gli Affari Regionali* » 93

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 7



*INVITO*

**LE PRATICHE DI CONCILIAZIONE NEL SISTEMA FEDERALE ITALIANO**

***Una iniziativa del Ministro per gli Affari Regionali per la ricerca di nuove soluzioni al contenzioso Stato-Regioni***

**Martedì 18 gennaio 2005**

**Roma - Sala del Cenacolo**
**Vicolo Valdina n. 3**

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 9



# Le pratiche di conciliazione nel sistema federale italiano

SEBASTIANO PIANA
*Moderatore*

Sono grato e ringrazio l'Avvocatura dello Stato che ci ha dato un supporto particolare, ringrazio la Dott.ssa Usai della Regione Toscana e il Prof. Cabras, che hanno contribuito alla realizzazione di questo incontro.

Debbo avvertire che c'è qualche piccolo cambiamento perché il Ministro La Loggia ha degli impegni in mattinata e verrà nel pomeriggio per le conclusioni del convegno. Il Prof. Caravita ha avuto dei contrattempi e non sarà con noi; per il resto tutto rimane nell'ordinario.

Questo convegno nasce da un nostro incontro tenutosi l'anno scorso al Forum della Pubblica Amministrazione, sul tema "Stato-Regioni, un nuovo rapporto dettato dalla riforma costituzionale."

Già allora fu messo in evidenza la notevole quantità di leggi regionali promulgate – stavamo allora intorno alle 1.400, 1.500 leggi emanate; il che comportava già un grosso carico per la Corte Costituzionale, poiché una percentuale notevole di queste leggi venivano impugnate.

Mi ricordo che in quella occasione il Sen. Vizzini disse che , in realtà , alle Regioni si poteva imputare un grande carico di leggi, perché venivano fuori una settantina di leggi per ogni Regione.

Non tutte le leggi sono rispondenti , oggi, al nuovo titolo V della Costituzione e – come dicevo – una percentuale di queste leggi vengono impugnate; oggi siamo intorno al 10%. Quel numero, che era di 1.400 e passa leggi di allora, è diventato 1.800, nel momento in cui è stata predisposta la locandina- invito; negli ultimi giorni sono arrivate altre 200 leggi regionali.

Credo che la cosa sia legata anche all'avvicinarsi di scadenze elettorali, quindi, queste leggi hanno un taglio di tipo un pochino diverso, fermo restando che proprio per questa ragione sono più suscettibili di impugnativa.

In sostanza, quindi, ci troviamo al momento, sempre a partire dall'8 novembre 2001, quando c'è stata la riforma costituzionale, circa 2.000 leggi emanate dalle Regioni con un 10% di impugnative e parallelamente poco più di 1.000 leggi, emanate nel Parlamento Italiano, con una impugnativa anch'essa del 10% da parte delle Regioni.

Questo è un carico per la Corte Costituzionale notevole che si va ad aggiungere ai ricorsi in via incidentale.

Credo, quindi, che il nostro incontro, che si propone di ricercare nuove forme di sistemazione del contenzioso, sia un tema interessante da approfondire e debbo dire che proprio in occasione di quel convegno, in cui si ricercavano strade diverse di variazioni a livello legislativo, proprio la Dott.ssa Usai, nelle conclusioni ci indicò la

strada della conciliazione, questo Istituto utilizzato soprattutto in sede privatistica, che potrebbe costituire un nuovo percorso da vagliare, da esaminare, proprio in questa sede.

È proprio per questa ragione che abbiamo voluto proseguire l'attività svolta in quel precedente convegno e proporla come nuovo tema per questa giornata.

Noi ci riproponiamo, come Dipartimento, di andare avanti e di promuovere ulteriori attività in questo senso, tenendo conto che in questa prima occasione, come nostro incontro, quindi come traccia da seguire, ci siamo posti questi quesiti.

È possibile ridurre il contenzioso Stato-Regioni ed avviare un rapporto diverso tra i diversi livelli istituzionali?

Le pratiche ADR, Alternative Dispute Resolution, specificamente disciplinate per il sistema privatistico, possono trovare applicazioni nelle istituzioni pubbliche?

Quali esperienze straniere in atto e quali tecniche sono praticabili?

Quale percorso nel sistema federale italiano?

Questi quattro quesiti dovrebbero essere in qualche modo esaminati dai nostri relatori e poi, con gli interventi, raffinati per poter andare avanti in quello che noi pensiamo essere un percorso futuro di altri incontri, in cui vedremo un dibattito sul tema per la individuazione di un percorso attuativo, un approfondimento degli strumenti attuativi alla luce della sperimentazione che avremo individuato e, infine, una impostazione per la formazione di dirigenti che possano essere esperti in pratiche di conciliazioni.

Questo è il quadro che noi pensiamo ci consentirà di raggiungere una normativa, quindi un disegno di legge di tipo governativo o una proposta di tipo parlamentare, che possa avere gli elementi per risolvere il problema che andiamo a dibattere.

Credo che questo sia il quadro adeguato e, ricordando che il Prof. Caravita non è potuto essere presente, chiedo all'Avv. Fiumara di fare il nostro primo intervento.

Avvocato, grazie.

OSCAR FIUMARA
Grazie, Dott. Piana.

Il Dr. Piana ha già detto qual è lo scopo, qual è il motivo di questo nostro incontro, qual è il grosso problema che si sta ponendo.

Effettivamente con la riforma del 2001 il contenzioso costituzionale si è dilatato in maniera enorme e ha prodotto non solo un grosso ingolfamento davanti alla Corte Costituzionale, ma anche una serie di problemi per cui vi è quasi una crisi di credibilità dei rapporti fra Stato e Regioni.

Molto spesso le questioni che vengono proposte non sono di grande rilievo, e potrebbero trovare e avrebbero dovuto trovare una soluzione in termini molto più "spicci" con una maggiore collaborazione fra le parti piuttosto che attraverso un ricorso e una decisione della Corte Costituzionale.

Quello che dico, lo dico per semplificazione per quanto riguarda solo i ricorsi diretti Stato-Regioni, Regioni-Stato, cioè per le leggi regionali e le leggi statali. Non parlo dei conflitti di attribuzione per non complicare le cose, ma ovviamente quello che dico per una cosa può valere, *mutatis mutandis*, anche per l'altra.

Il vecchio art. 127 della Costituzione aveva un filtro per tale conflittualità, certo non per le leggi statali, ma almeno per le leggi regionali.

Il previo visto del Commissario di Governo, infatti, consentiva di comporre molte divergenze prima della promulgazione della legge, magari solo quelle di non rilevante peso, ma che comunque erano pur sempre numerose.

È vero che c'era un termine di soli 15 giorni per la successiva impugnazione da parte dello Stato e questo termine qualche volta era considerato insufficiente per delineare esattamente e adeguatamente l'oggetto del ricorso, ma, tutto sommato, l'esistenza di un sistema di risoluzione preventiva dei conflitti e la limitatezza delle competenze regionali consentivano un certo equilibrio e anche la tempestiva proposizione dei ricorsi, sia pure affrettatamente predisposti.

L'apertura a una ben più estesa competenza regionale in una più completa e armoniosa autonomia degli enti locali ha correttamente, a mio avviso, eliminato la fase preliminare del visto commissariale, riconoscendo al legislatore regionale la sua prerogativa, propria del potere legislativo, che non può essere limitato dal visto di un ente superiore; ma per altro verso ha creato i presupposti per il sorgere di un contenzioso abnorme e anche dannoso, che mina lo stesso principio di certezza del diritto.

L'ampliamento dei termini di impugnazione, unificati sia per i ricorsi contro le leggi regionali che per quelli contro le leggi statali, non consente ora di prevenire la conflittualità o comunque di comporla prima dell'intervento del giudice costituzionale e spesso non consente neanche una meditata proposizione di tutte le questioni che realmente sarebbe opportuno porre al vaglio della Corte.

Occorre, quindi, e lo vediamo tutti, trovare un rimedio che non solo limiti il contenzioso, ma riequilibri i moti centripeti e centrifughi in una visione armoniosa delle competenze regionali e statali.

Caduto il visto commissariale, non v'è più un sistema di prevenzione né si riviene de jure condito un modo di risoluzione esterno al giudizio di costituzionalità.

Certamente c'è ancora lo spazio per una previa consultazione che spessissimo avviene tra Stato e Regione prima della adozione della legge, e finanche per un accordo fra essi dopo la promulgazione della legge, ma quest'ultimo non elimina, se non in casi rarissimi, la necessità del ricorso alla Corte Costituzionale.

È possibile che effettivamente dopo il ricorso si trovi l'accordo, ma previamente il ricorso va fatto e poi occorrerà muoversi entro la cornice che ha stabilito il ricorso stesso.

È vero che, come ha affermato la Corte, una leale collaborazione deve improntare i rapporti fra Stato e Regioni, ma anche con tutta la buona volontà una intesa è tutt'altro che agevole: non lo è prima dell'adozione della normativa per l'autonomia e l'indipendenza dei rispettivi organi legislativi, che non possono essere vincolati da accordi anche tra le parti (diciamo fra i poteri esecutivi dell'uno e dell'altro ente); e non lo è dopo per la mancanza di un procedimento tipico di composizione dei conflitti e per la concorrenza dei poteri che dovrebbero interloquire e che spesso sono spinti da esigenze completamente diverse non conciliabili fra di loro.

È possibile un intervento *de iure condendo*? E' possibile, cioè, legiferare in modo tale da comporre, da trovare una soluzione a questi problemi? Ed è opportuno che ci sia una disciplina di questa materia? E con quali limiti?

Oggi ci si sta chiedendo (è l'oggetto proprio del convegno) se sia possibile, e in quali limiti, l'adeguamento a questa materia di metodi di soluzione alternativa delle controversie o, comunque, di sistemi di mediazione: sono due cose ben diverse. Si indicano per una comparazione gli istituti che ormai si vanno estendendo nel campo del diritto civile commerciale, sia in sede nazionale che in sede comunitaria o in sede addirittura internazionale, al di fuori della Comunità Europea.

Nel nostro caso, a mio avviso, occorre fare subito una precisazione: non è possibile ed è, quindi, del tutto impercorribile una strada arbitrale, più latamente di tipo arbitrale, che fosse destinata a una soluzione vincolante per le parti in conflitto.

La funzione legislativa attribuita allo Stato e alle Regioni – e quando parlo di Regioni, ovviamente parlo anche di province autonome, ma, per non complicare le cose, non cito continuamente le province autonome – è espressione della sovranità popolare, secondo la ripartizione di competenze fissate dalla Costituzione. Questa funzione legislativa non consente che vi sia un organo – fosse anche quello di massima garanzia, fosse anche il Senato federale proposto nel progetto di riforma costituzionale attualmente all'esame del Parlamento – pur di così alto livello, che possa decidere sovrapponendosi agli organi legislativi, imponendo loro una soluzione, anche magari la più logica, la più condivisa, la più condivisibile. Un potere superiore da questo punto di vista può essere riconosciuto solo e soltanto alla Corte Costituzionale nella sua funzione di controllo della costituzionalità delle leggi, certamente a nessun altro. Ma attribuirlo alla Corte Costituzionale non risolve il problema perché si ritorna al punto di partenza.

Una soluzione va, quindi, ricercata, ammesso che sia possibile e opportuna, soltanto in via di mediazione, attraverso un tentativo di conciliazione che sfoci in una proposta comune, da sottoporre poi al vaglio dell'organo legislativo per le sue definitive determinazioni, fermo sempre, in ogni caso, il successivo controllo a richiesta

dello Stato e/o della Regione da parte della Corte Costituzionale, se la proposta non dovesse arrivare a buon fine o non produrre risultati concreti.

Il tentativo deve ovviamente precedere il ricorso alla Corte Costituzionale perché, se dobbiamo essere sempre costretti a fare – per salvare i termini – il ricorso e poi avviare il procedimento di conciliazione, praticamente i risultati, sì, potrebbero esserci, ma sarebbero estremamente parziali e, tutto sommato, insufficienti.

Metodi di conciliazione invero non sono affatto esclusivi solo della materia civile e della materia commerciale.

La normativa nazionale, prevede tentativi di conciliazione alternativi al giudizio – e i successivi interventi ne daranno ampia spiegazione –: penso, soltanto per accennarli, ai procedimenti di conciliazione promossi dalle Camere di Commercio, agli organismi di conciliazione del nuovo diritto societario, alle procedure di conciliazione dei contratti e degli accordi collettivi, al tentativo obbligatorio di conciliazione delle controversie di lavoro. E questi metodi sono sostenuti anche con vigore dalla Comunità Europea, che intende incrementarli. Conosciamo tutti il Libro Verde della Commissione e la recentissima proposta di direttiva comunitaria che intenderebbe dare una certa disciplina e una omogeneità a tutti questi procedimenti.

Vi sono però, al di fuori di questi strumenti applicabili al diritto civile e commerciale, anche dei sistemi di mediazione nel diritto pubblico. Ne cito uno in particolare di cui ho avuto qualche volta l'occasione di verificare la bontà. E' il procedimento che si svolge in sede comunitaria riguardo ai conti FEOGA (Fondo Europeo di Orientamento e di Garanzia). Il FEOGA eroga dei fondi che vengono però prima anticipati dai singoli Stati membri, i quali pagano in osservanza delle varie norme comunitarie; successivamente viene presentato il conto alla Commissione delle Comunità Europee, la quale controlla il conto stesso, verifica se le spese sono state bene effettuate e in caso positivo fa la relativa imputazione al Fondo. I pagamenti ritenuti non conformi rimangono a carico dei singoli Stati.

Già da una decina di anni a questa parte i risultati, che sfociavano in decisioni della Commissione che riguardavano ovviamente somme ingentissime, creavano un notevolissimo contenzioso, perché i singoli Stati impugnavano davanti alla Corte di Giustizia le decisioni sfavorevoli; si era creato un vastissimo contenzioso estremamente faticoso e complesso, in cui la stessa Corte mostrava un certo imbarazzo perché veniva a trovarsi di fronte a problemi che erano stati risolti a monte dalla Commissione spesso in via di compromesso con gli Stati.

Si è trovato, allora, un sistema di conciliazione, conciliazione facoltativa e non vincolante – per le contestazioni che superano una certa cifra, non per le "bagattelle" -: se la contestazione supera una certa cifra, la Commissione propone l'esclusione, lo Stato può adire l' organo di conciliazione, l'organo di conciliazione – che è formato da persone di specchiata onestà, indipendenza, ecc., – propone una soluzione e stila comunque una relazione in cui stabilisce alcuni punti fermi e alcune ammissioni dell'una o dell'altra parte. Molto spesso – non ho statistiche, per la verità – questo porta a una conciliazione effettiva: le parti si accordano. Viceversa, può accadere che la Commissione non condivida la soluzione a lei sfavorevole e quindi adotti una decisione sfavorevole allo Stato; a questo punto lo Stato è liberissimo di

impugnare. Come la Commissione è libera di non seguire la proposta della conciliazione, così lo Stato è liberissimo di impugnare.

Vengono, quindi, fatte salve sia le prerogative dello Stato sia le prerogative della Commissione sia le prerogative della Corte di Giustizia, ma si tenta di risolvere il problema cercando di arrivare ad una soluzione preventiva condivisa.

Qualcosa del genere, a mio avviso, può essere tentato anche da noi. Sia però ben chiaro che una tale eventualità e opportunità dovrebbe prescindere dal mero intento, pur giusto e concorrente, di limitare il lavoro della Corte Costituzionale. Cosa molto bella limitare il lavoro, però non deve essere questo il solo scopo, che dovrebbe essenzialmente tradursi nell'espressione del principio di leale collaborazione che deve improntare i rapporti tra lo Stato e gli enti locali.

Non deve essere, dunque, una alternativa al controllo di costituzionalità – che deve restare integro e, quindi, potrà sempre avvenire -, ma un mezzo di risoluzione di un contrasto (ove, ovviamente, questo non sia stato già risolto a monte attraverso i contatti previ) che potrebbe risultare anche più rapido, più idoneo, più rispettoso delle rispettive prerogative, evitandosi con un metodo – che direi – costruttivo, che vaglia le opposte tesi e i comuni interessi superiori, una soluzione traumatica da parte della Corte che potrebbe invece produrre anche effetti meramente distruttivi. In realtà, i poteri della Corte, per quanto amplissimi siano, sono limitati dalla natura delle sue funzioni: la Corte ricercherà una soluzione di puro diritto, che qualche volta potrà produrre anche la inapplicabilità della legge e, quindi, un vuoto legislativo per un tempo più o meno lungo. Non si tratta, quindi, di soluzioni ideali.

Se, invece, si potesse trovare un accordo prima, una soluzione potrebbe anche raggiungersi non in punto di strettissimo diritto, ma in punto di valutazione degli opposti interessi e anche, qualche volta – diciamo la verità – con un po' di compromesso, che in questi campi non fa assolutamente male. E si eviterebbero quegli effetti distruttivi cui accennavo prima.

Il progetto di riforma costituzionale, a cui abbiamo già fatto riferimento, consente – a mio avviso – anche proprio nel suo interno qualche soluzione di questo tipo, magari con una piccola rettifica dell'art. 127, riguardo quantomeno ai termini per il ricorso alla Corte Costituzionale.

Al di là dell'ipotesi del possibile pregiudizio all'interesse nazionale, che ora verrebbe risolto dalle Camere in seduta comune – diciamo che questa è una cosa che va al di fuori un po' del nostro campo – vediamo che il nuovo art. 118 – io parlo del progetto di riforma costituzionale, quello all'esame del Parlamento – formalizza l'istituzione della ben nota Conferenza Stato-Regioni, per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi e intese. E' così che recita il nuovo art. 118, il quale prevede anche la possibilità di istituire altre conferenze tra lo Stato e gli enti locali, rimandando ad una legge statale per la disciplina di norme di coordinamento in alcune materie: immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, tutela dei beni culturali, ricerca, etc. L'art. 129, sempre del progetto, prevede una legge statale di coordinamento fra il Senato federale e gli enti locali e un regolamento del Senato stesso che garantisca rapporti di reciproca informazione e collaborazione fra i senatori e i rappresen-

tanti degli enti locali, nonché l'audizione dei senatori da parte dei Consigli delle Regioni in cui essi sono stati eletti.

V'è dunque spazio nell'ambito di una auspicabile riforma costituzionale, magari con una piccola modifica dell'art. 127, per una normativa statale che contempli un procedimento di mediazione previo, che consenta di dirimere una buona parte dei possibili conflitti fra lo Stato e le Regioni, prima che essi siano sottoposti con un ricorso dell'uno o dell'altro alla Corte Costituzionale. Così, non solo e non tanto, eliminando il proliferare di ricorsi e l'ingolfamento della Corte Costituzionale, cui verrebbe restituita la sua funzione primaria di rendere rapidamente il suo responso nei casi di effettivo, reale e serio conflitto, ma nello stesso tempo vieppiù permettendo una serena ed obiettiva rivalutazione da parte degli stessi titolari dei poteri in conflitto che conservi alla politica, intesa nel senso nobile della parola, non della bassa politica, il suo vero ruolo.

Un tale procedimento (che – ripeto – sarebbe sempre sussidiario, ove la via maestra dell'accordo previo non abbia dato risultati) dovrebbe avere – a mio avviso – alcuni punti fermi: innanzitutto, non possiamo fare passi indietro.

Le leggi, ovviamente per quelle statali lo è sempre stato, ma anche quelle regionali, debbono essere promulgate e debbono entrare in vigore prima di questo procedimento di mediazione, cioè non si può limitare in alcun modo la funzione legislativa delle Regioni. Sarebbe un non senso, sarebbe un tornare indietro e rimettere un'altra volta le Regioni nell'angolo.

Mi rendo conto perfettamente che il visto commissariale era un qualche cosa che risolveva i problemi prima; però, onestamente, bisogna ammettere che, se vogliamo attribuire alle Regioni una certa funzione, non gli si può dire: la tua legge prima deve passare al mio visto, poi, se va bene, bene, se non va bene, la riesamini, la riguardi. Allora la funzione legislativa non conta più. Diciamo la verità.

Un procedimento di mediazione, che quindi sarebbe successivo alla promulgazione della legge, dovrebbe svolgersi in un arco di tempo molto, molto breve, durante il quale il termine per il ricorso alla Corte Costituzionale dovrebbe essere sospeso, altrimenti non avrebbe senso. Non è possibile pensare che in due mesi si possa concludere un procedimento di mediazione, con il ritorno alle Camere o alle assemblee regionali, salvo poi il tempo per il ricorso alla Corte Costituzionale in caso di mancato accordo.

Se si raggiunge una ipotesi di intesa – e io parlo sempre di ipotesi di intesa, perché a più di questo non si può arrivare da parte dell'organo di mediazione – la sospensione dovrebbe permanere ancora per un ulteriore breve tempo per la valutazione e le conseguenti determinazioni degli organi legislativi, liberi, pur sempre, di uniformarsi o meno all'intesa: l'intesa dovrebbe essere una proposta, né più, né meno che una proposta.

Se non si raggiungesse l'intesa o comunque non si raggiungesse l'adeguamento ad essa, resterebbe aperta la possibilità di ricorrere alla Corte Costituzionale per la risoluzione del conflitto.

Un tale sistema di previa mediazione, che dovrebbe essere obbligatoria, raggiungerebbe certamente lo scopo di eliminare in un clima di leale collaborazione e,

quindi, anche secondo una valutazione di merito, una buona parte del contenzioso, che spesso si presenta "bagatellare". Lo sappiamo tutti: certe volte è quasi imbarazzante proporre dei ricorsi – fortunatamente spesso vengono composti prima della decisione – in cui si è costretti (per la ristrettezza dei termini) a impugnare una legge regionale per una sciocchezza che, se fosse stata verificata preventivamente, sarebbe stata senz'altro eliminata da chi l'aveva proposta.

Si verrebbe, quindi, ad eliminare quantomeno un contenzioso "spiccio" e poco consono alla Corte Costituzionale stessa, i cui membri non nascondono il fatto che certe volte si sentono investiti di una competenza di livello inadeguato.

Il procedimento di mediazione non sarebbe affatto una inutile complicazione per i casi di maggior rilievo rimasti insoluti, perché il tempo perduto per il procedimento stesso sarebbe senz'altro recuperato con la riduzione del contenzioso che, quindi, consentirebbe una rapida definizione dei casi veri, autentici, di serio conflitto, quelli che in mediazione non hanno speranza di essere composti.

Gli interlocutori nel procedimento di mediazione non potrebbero che essere gli organi di vertice dello Stato e delle Regioni.

Il coordinamento degli interessi sottesi, la cui cura per la diversa natura è affidata di norma a più organi sotto ordinati – pensiamo alle competenze dei vari Ministeri, che poi debbono confluire presso il Dipartimento per gli Affari Regionali – appare certamente più agevole per le Regioni, che hanno una concentrazione degli organi in una stessa città, comunque in un ambito territoriale, in un ambito di competenze minori, e che quindi possono contare su una maggiore compattezza.

Qualche maggiore difficoltà può trovare lo Stato, dove comunque il Dipartimento, per la sua esperienza e la posizione super partes è bene in grado di coordinare e di rappresentare una posizione univoca, smussando gli angoli (che qualche volta non è semplice smussare) tra i vari Ministeri, che molto spesso sono l'un contro l'altro armati e non recedono facilmente dalla loro posizione.

Sarebbe opportuno, anche per questo, per aiutare il Dipartimento in questo compito di smussamento, che fosse definito un mediatore istituzionale con compiti non decisionali, ma soltanto eventualmente propulsivi e propositivi. Si potrebbe pensare, quindi, a due interlocutori, due organi di vertice delle Regioni e dello Stato, e in mezzo un mediatore, che agevolasse il compito dei primi due, promovendone l'intesa.

Un tale mediatore dove può essere trovato? Direi che tipica dovrebbe essere la funzione della Conferenza Stato-Regioni, magari di un organo nel suo stesso interno. Ma penso che anche l'Avvocatura dello Stato, ben sarebbe idonea a svolgere questo compito, in ciò agevolata dalla natura stessa delle sue funzioni.

Come è noto le leggi regionali, sospettate di eccedere la competenza dell'ente locale, sono impugnate, oggi e lo dovranno essere anche dopo, dinanzi alla Corte Costituzionale dal Governo. Ed è il Governo la parte nei cui confronti è proposta dalla Regione l'impugnativa di una legge statale sospettata di ledere le sue sfere di competenza. Il Governo è sempre rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, la quale è dunque protagonista in tutti i giudizi di costituzionalità relativi ai conflitti fra Stato e Regioni.

Considerati i caratteri, riconosciuti da tutti, di ben nota autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione dell'Avvocatura dello Stato, – che potrebbero anche essere accentuati, se le si attribuisse formalmente, come pure si è prospettato da qualche parte, una vera e propria funzione di autorità della pubblica amministrazione, alla cui figura caratteristica già oggi per alcuni versi può essere assimilata, anche se non formalmente, ma almeno nella sostanza – non farebbe velo a questo intervento mediatore il suo ruolo istituzionale di rappresentare in causa il potere esecutivo di una delle due parti. La sua competenza a tutto campo e la obbiettiva terzietà, già enucleabile dalle norme che ne indicano le funzioni – che comunque non deve necessariamente essere assoluta in un processo di mera mediazione, potrebbero garantire una equilibrata e serena valutazione della posta in gioco in una visione armonica di leale collaborazione, che deve sempre avere di mira, ed ha come fine ultimo, sia pure nel rispetto del riparto delle competenze fissato dalla Costituzione, il bene pubblico.

Queste sono un paio di idee che propongo perché lo scopo del nostro convegno, oggi, è proprio quello di proporre eventuali soluzioni. Questa è una proposta.

La decisione certo non spetta né a noi né a voi, ma se ne discuterà nel prossimo futuro. Grazie

MODERATORE

Ringrazio l'Avv. Fiumara per la lucida disamina, per le proposte.

È risultata evidente la necessità di cominciare a pensare ad un organo di conciliazione, di mediazione. La proposta dell'avvocatura, mi sembra perseguibile; bisognerà poi verificare i tempi e le opportunità per far intervenire la conciliazione.

L'Avv. Fiumara ha detto che sicuramente il momento più opportuno sarebbe quello successivo alla proposizione del ricorso, ma, forse, ciò non sarebbe vantaggioso.

Ora darei la parola alla Dr.ssa Galluccio che non era prevista, ma renderà conto dell'intervento predisposto dal Dr. Catalano, che per motivi familiari non può essere presente. La Dr.ssa Galluccio è una brillante dirigente del Dipartimento, ha seguito i lavori del Dr. Catalano e ci rappresenterà un po' il quadro di ciò che avviene nell'ambito del Dipartimento.

NICOLETTA GALLUCCIO

Come ricordava l'Avv. Fiumara, la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ha modificato quello che è l'attività che il Dipartimento Affari Regionali ha espletato, sempre nella valutazione delle leggi regionali.

Da un rapporto Stato-Regioni, fondato su un rapporto di tipo gerarchico, che era caratterizzato in base all'art. 127 della Costituzione nella sua stesura originaria, da un controllo di legittimità e di merito preventivo sulle leggi regionali, cioè prima che le stesse fossero pubblicate sul bollettino ufficiale regionale ed entrassero quindi in vigore, siamo passati al controllo successivo, che controllo in effetti non può essere definito, a una valutazione successiva delle leggi regionali nei 60 giorni successivi appunto alla loro pubblicazione.

Questa circostanza ha comportato – come è noto e come appunto ricordava l'avvocato – un notevole incremento del contenzioso tra Stato e Regioni di fronte alla Corte Costituzionale.

Per fare dei numeri e per avere dei riferimenti, prendendo come riferimento i tre anni precedenti alla entrata in vigore della riforma costituzionale, i rinvii nei tre anni precedenti, dal '99 al 2001, sono stati rinvii al Consiglio regionale, erano stati 273, mentre soltanto 22 sono state le impugnative delle leggi regionali e provinciali.

Come dicevamo, le cose sono notevolmente cambiate con la novella costituzionale, in base alla quale l'unico rimedio previsto dall'art. 127 della Costituzione è l'impugnativa delle leggi di fronte alla Corte Costituzionale.

È, quindi, venuto meno quel rapporto preventivo che consentiva una valutazione dei motivi che potevano portare a censure e, quindi, a una modifica delle disposizioni regionali che potessero presentare questi problemi di legittimità.

Inoltre, la riforma costituzionale chiaramente ha portato in prima battuta notevoli difficoltà interpretative dell'art. 117 della Costituzione in relazione al diverso riparto di competenze e all'attribuzione della competenza legislativa regionale.

La Corte Costituzionale, sollecitata dai ricorsi sia statali che regionali, ha fornito alcuni elementi su come interpretare aspetti riguardanti materie controverse e, in generale, i rapporti tra Stato e Regione.

Su molti aspetti, soprattutto per quanto riguarda le materie di competenza esclusiva statale, la Corte Costituzionale ha infatti dato delle ben precise indicazioni, in particolare ricordavo le materie di competenza esclusiva statale quali, per esempio, la materia dell'ambiente.

La tutela dell'ambiente, attribuita come noto dall'art. 117, comma 2, lettera s, della Costituzione alla competenza esclusiva statale, ma la Corte Costituzionale con sentenze del 2002, la 407 e la 536, ha affermato che la tutela dell'ambiente non può propriamente ritenersi una materia, essendo invece l'ambiente da considerarsi come un valore costituzionalmente protetto, che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie quali, ad esempio, il governo del territorio, la tutela della salute, per le quali quel valore costituzionale assume rilievo.

La natura di un valore trasversale, quindi, idonea ad incidere anche su materie di competenza di altri enti, nella forma degli standards di tutela già ricavabili dagli artico-

li 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta dalla lettera S del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Anche per la materia, per esempio, della tutela della concorrenza, la Corte Costituzionale ha avuto modo di affermare che si tratta di una materia trasversale.

La nozione di concorrenza comprende interventi regolativi: la disciplina antitrust in misura destinata a promuovere un mercato aperto in libera concorrenza.

L'aver accorpato nel medesimo titolo di competenza la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale, pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico come garanzia di interventi, di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quella accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o a instaurare assetti concorrenziali.

La Corte, quindi, ha affermato che si tratta di stabilire fino a quale punto la riserva dello Stato della predetta competenza trasversale sia in sintonia con l'ampliamento delle attribuzioni regionali, disposte dalla revisione del Titolo V, e ha indicato come il criterio sistematico che occorre utilizzare al fine di tracciare la linea di confine tra il principio autonomistico e quello della riserva allo Stato della tutela della concorrenza.

L'intervento statale, quindi, si giustifica per la rilevanza macro economica, appartengono invece alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale, tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale, così come peraltro è previsto dall'art. 120, primo comma, della Costituzione.

Interventi propri dello Stato sono, quindi, solo quelli che riguardano obiettivi macro economici con particolare riferimento allo sviluppo del reddito e all'occupazione, vengono esclusi quelli che riguardino invece la programmazione economico finanziaria dello Stato, interventi di carattere localistico o macro settoriale e, quindi, non qualificabili come macro economici.

Tale impostazione della Corte ci porta a far rientrare alcuni aspetti, alcune norme, nella competenza esclusiva statale o in quella regionale e, quindi, la reale difficoltà applicativa, in cui si trova spesso il Dipartimento Affari Regionali nella propria attività, è di valutare caso per caso le singole norme per cercare di comprendere fino a che punto questa trasversalità di talune materie vada ad incidere sulle norme regionali.

Per completare anche ciò che la Corte Costituzionale ha detto in merito alle competenze esclusive: per quanto riguarda le competenze esclusive regionali, la Corte Costituzionale in primo luogo per quanto riguarda la materia lavori pubblici nella sentenza 303 del 2003 e, quindi, anche recentemente con delle sentenze del 2004 ha affermato che il fatto che manchi l'espressa indicazione nell'elencazione delle materie di talune di queste, non può automaticamente ricondurre la competenza alla competenza residuale regionale, cosa che invece era stata sostenuta ed è stata sostenuta in alcuni ricorsi di parte regionale.

In particolare, per quanto riguarda la materia lavori pubblici, appunto, come ricordavo nella sentenza 303, questa va, seppure non ricompresa nell'elencazione dell'art.

117, sicuramente a toccare anche aspetti riguardanti altre materie ricomprese nell'elencazione e, quindi, la Corte ha affermato che non si tratta di ambiti di legislazione che integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono, pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti.

La maggiore difficoltà e il maggior contenzioso, che è nato nei rapporti tra Stato e Regioni, è chiaramente quello derivante dalle materie di competenza concorrente Stato-Regioni, cioè quelle previste dal comma 3 dell'art. 117.

Tale tipo di competenze, infatti, prevede la riserva in capo allo Stato della determinazione dei principi fondamentali, restando invece attribuita alla potestà legislativa regionale tutto ciò che non rientra appunto nel principio fondamentale.

Da qui la difficoltà di individuare quali sono questi principi fondamentali, che la Corte Costituzionale ci ha ricordato, che possono essere desunti dall'intero corpo normativo vigente.

A questa difficoltà ha cercato di mettere riparo la Legge La Loggia, la legge 131 del 2003, la quale all'art. 1 ha previsto una delega al Governo per l'emanazione di decreti ricognitivi dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente.

C'è da dire che, però, la stessa Corte Costituzionale nella sentenza 280 del 2004 ha ribadito che tale ricognizione e tale delega non deve assolutamente avere un carattere innovativo e, quindi, tali decreti legislativi non potranno contenere norme innovative, ma soltanto e meramente ricognitive.

Di recente è stato prorogato il termine per l'emanazione di tali decreti legislativi, ma sicuramente l'individuazione del principio fondamentale renderebbe più semplice l'operato sia da parte regionale che da parte statale nell'avere bene individuati quali sono i principi fondamentali e quali sono i margini di manovra per quanto riguarda l'esplicazione della propria competenza legislativa da parte regionale nelle materie concorrenti.

Come dicevamo, su queste materie invece notevole è stato il contenzioso Stato-Regioni, dall'entrata in vigore della riforma costituzionale sono state, infatti, come ricordava anche il Dr. Piana, impugnante più di 180 leggi regionali e, quindi, sicuramente il contenzioso ha gravato moltissimo la Corte Costituzionale di questi giudizi in via principale.

È sicuramente necessario trovare una soluzione condivisa per evitare la paralisi del sistema e far sì che materie controverse vengano risolte con metodi alternativi al solo ricorso alla Consulta.

Su questa strada il Dipartimento Affari Regionali si è già mosso fin dal primo momento ed è stato anche spesso tacciato di filo regionalismo da parte di altri organismi dell'amministrazione statale.

D'altro canto di questa particolare sensibilità lo stesso Dipartimento si è sempre fatto carico, tant'è che, ancora prima della riforma costituzionale, nella riorganizzazione del Dipartimento stesso erano stati previsti appunto uffici, il cui compito era proprio quello di instaurare tavoli di concertazione dove potessero incontrarsi le parti, per cercare di trovare una linea di accordo.

Dal congiunto disposto degli art. 117 e 118 della Costituzione si desume il principio della intesa, il principio che la Corte Costituzionale con la celebre sentenza

303/2003 ha affermato essere assolutamente necessaria nei rapporti Stato-Regioni.

Il principio dell'intesa, come dicevamo, consegue dalla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta dal nostro diritto di fonte legale.

Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai comuni, è resa infatti attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà che consente ad essa di operare, non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie.

Ciò impone di annettere ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale in un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative di coordinamento orizzontale, ovvero le intese che devono essere condotte in base al principio di lealtà.

I limiti, comunque, a tali intese sono in effetti dati dalla non vincolatività delle stesse, per cui le amministrazioni possono, così come a volte è successo, cambiare parere, il proprio parere espresso in precedenza, e le Regioni possono non approvare in consiglio regionale quanto invece è stato concordato.

È evidente, quindi, la necessità di trovare sistemi che abbiano un carattere maggiormente vincolante.

In concreto, il Dipartimento per gli Affari Regionali ha agito con le Regioni per evitare il contenzioso, comunque per cercare di contenerlo, in un duplice modo: un primo sistema preventivo, così detto di valutazione preventiva, cioè prima della pubblicazione della legge regionale ed è questo un sistema che nasce su iniziativa chiaramente e su richiesta della Regione interessata che, in applicazione del principio della leale collaborazione, chiede una valutazione preventiva di proposte di norme regionali, proposte di legge regionale.

Su questo piano sono stati effettuati presso il nostro Dipartimento una serie di tavoli tecnici, che hanno avuto particolare rilevanza, e abbiamo avuto anche dei successi in questo senso.

Sono stati infatti costituiti tavoli tecnici in materia tributaria, per quanto riguarda tasse automobilistiche e IRAP, un tavolo tecnico sulle terapie non convenzionali in materia di salute e recentemente particolare rilievo hanno assunto gli incontri riguardanti le leggi elettorali regionali, per i quali il Dipartimento Affari Regionali ha tenuto vari incontri con le Regioni e con le amministrazioni interessate.

Un successo è stato anche un tavolo avuto con la Regione Marche per quanto riguarda lo statuto della Regione stessa, in quanto lo statuto fu approvato in prima lettura e successivamente è stato instaurato questo tavolo tecnico, nel quale sono state sollevate alcune perplessità che la Regione ha assolutamente recepito, riapprovando in prima lettura il proprio testo, recependo alcune delle osservazioni che erano emerse in questo tavolo.

Altri tavoli tecnici sono stati realizzati con la Regione Puglia, la Regione Lombardia, la Regione Toscana e con la Provincia di Trento con la quale peraltro proprio domani pomeriggio abbiamo un incontro importante per quanto riguarda la proposta di legge finanziaria provinciale, che è una legge molto corposa che ha – come è noto – aspet-

ti che vanno ad incidere su aspetti sostanziali, quindi sono state coinvolte le amministrazioni per questo tavolo tecnico, dal quale si spera di riuscire a trovare un'intesa che possa consentire che la legge provinciale di Trento non abbia problemi in sede di valutazione dopo la sua approvazione.

Gli esiti di questi tavoli sono sicuramente positivi perché essi vengono tenuti prima dell'approvazione dei testi regionali.

Il limite è dato dal fatto che, anzitutto, tutto è demandato all'iniziativa, ai singoli rapporti personali più o meno amichevole che siano con alcune Regioni e questo comporta il fatto che non siano assolutamente vincolanti, è semplicemente l'esplicazione del principio della leale collaborazione quello che abbiamo cercato di realizzare, ma senza nessuna formalizzazione degli stessi.

Un altro sistema che è stato utilizzato dal Dipartimento è quello della rinuncia all'impugnativa.

È stata creata questa nuova figura, la rinuncia all'impugnativa.

Chiaramente essa consiste in rapporti collaborativi con le Regioni che nascono, però, a seguito di un'impugnativa regionale, quindi su basi concertate si provvede ad un approfondimento di quelle che sono state le ragioni che hanno portato all'impugnativa e, quindi, di norma a una modifica, chiaramente concordata, della norma regionale impugnata che fa cadere, quindi, le motivazioni dell'impugnativa.

Ciò comporta, però, l'emanazione di nuove norme regionali, quindi sicuramente i tempi sono più lunghi, ma, una volta intervenuta una successiva normativa regionale che va a sanare le pregiudiziali, che erano state espresse in sede di censura, il Dipartimento per gli Affari Regionali redige una nuova relazione al Consiglio dei Ministri nella quale propone la rinuncia alll'impugnativa e il Consiglio dei Ministri, quando condivide, emana la relativa delibera di rinuncia all'impugnativa.

Si tratta di casi evidenti di soluzioni concertate che hanno lo scopo di ridurre il contenzioso.

Stesso scopo hanno anche altre iniziative del Dipartimento per gli Affari Regionali, quali – ad esempio – la pubblicazione sul sito internet del Dipartimento delle motivazioni di impugnativa.

In questo modo, in maniera trasparente e molto celere, nel senso che la pubblicazione è quasi contestuale al Consiglio dei Ministri che valuta le leggi, le Regioni hanno modo di vedere e rendersi conto di quali sono le eccezioni sollevate dal Governo e eventualmente di orientare le proprie leggi future a seconda dell'intendimento che il Governo ha espresso su alcuni temi di particolare rilevanza.

Mi viene in mente la grossa problematica che abbiamo avuto per quanto riguarda le norme riguardanti il condono edilizio dal quale, però, è scaturito un notevole contenzioso: quindi, trasparenza e conoscenza come ulteriore metodo per cercare di ridurre questo contenzioso.

In conclusione, comunque, tutto questo è stato fatto con un buonsenso e con un'esperienza tecnica acquisita negli anni dall'ufficio che è diretto dal Dr. Catalano, l'Ufficio Affari Giuridici e Politiche Regionali, e nei buoni rapporti intessuti con le Regioni, con alcune Regioni più che non con altre.

Adesso è sicuramente il momento di istituzionalizzare il sistema in atto e di renderlo in qualche modo dovuto sia per il Governo che per tutte le Regioni, non rimesso alla singola iniziativa.

Verrà approfondito in seguito dai successivi relatori come e quando procedere alla conciliazione, comunque è importante ricordare i tempi, così come ha fatto d'altronde anche l'Avv. Fiumara, in cui dover prevedere questa conciliazione, dando quindi quasi per scontato che essa venga applicata.

Dico questo perché, se il sistema di conciliazione deve essere previsto a seguito della pubblicazione della legge regionale sul bollettino ufficiale e, quindi, entro i 60 giorni concessi per la proposta di impugnativa, i termini effettivi entro cui operare sarebbero fortemente ridotti, a meno che non venga prevista, così come proponeva anche l'avvocato, una sospensione dei termini.

I termini, come abbiamo visto, per noi sono comunque molto stretti perché anche il reperimento del testo di legge a volte non è agevole e questi 60 giorni vengono in parte erosi dalla difficoltà di reperire i testi, di cominciare a valutarli, oltre al fatto che l'esame da parte governativa non sempre è tempestivo e accurato e l'eventuale delibera del Consiglio dei Ministri, in casi di esito negativo del tentativo di conciliazione, dovrebbe avvenire in un tempo utile da consentire all'Avvocatura Generale dello Stato di predisporre il ricorso e agli uffici del nostro Dipartimento di provvedere alla notifica degli stessi presso le singole Regioni.

Tutto questo già oggi avviene con estrema difficoltà specialmente in particolari periodi dell'anno, quelli più prossimi alle festività natalizie o alle ferie estive, quindi sicuramente occorre inserire questa ulteriore fase nel procedimento, tenendo presente queste difficoltà operative.

D'altro canto fare ciò prima della pubblicazione della legge, come giustamente si ricordava, non ha senso, ormai la Costituzione ha dato questo indirizzo per cui sicuramente sarebbe un tornare indietro e questa non è sicuramente la nostra intenzione.

Una proposta che fa il Dr. Catalano sarebbe quella di prevedere un tentativo di conciliazione obbligatorio in una fase che si potrebbe collocare dopo l'approvazione della legge nel consiglio regionale, ma prima della pubblicazione della stessa sul bollettino ufficiale regionale, prevedendo però tempi brevi e certi con il necessario coinvolgimento a questo punto anche degli uffici territoriali del Governo e delle Avvocature Distrettuali dello Stato, per un primo esame della questione e, quindi, per cercare di sanare eventualmente quegli aspetti di conflittualità.

Il tutto chiaramente coinvolgendo anche le altre amministrazioni dello Stato e soprattutto sensibilizzandole maggiormente, perché purtroppo un'altra delle difficoltà, che spesso incontriamo noi, al Dipartimento, è quella di una sensibilità da parte dei Ministeri della necessità di effettuare queste valutazioni delle norme regionali in tempi celeri e soprattutto alla luce della giurisprudenza costituzionale e dell'assetto di competenza regionale, perché non sempre i Ministeri ci hanno risposto né nei tempi giusti né con la giusta valutazione delle norme.

In conclusione, sicuramente è necessario trovare un sistema di conciliazione precedente al contenzioso vero e proprio, ma sul quando e sul come lascio la parola agli altri relatori.

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 24



MODERATORE

Ringrazio la Dr.ssa Galluccio innanzitutto di aver accolto il mio invito di non leggere *sic et simpliciter* la relazione del Dr. Catalano, ma con brevissimo preavviso e brillantemente ha esposto l'attività del Dipartimento e ha evidenziato che il rapporto umano e la disponibilità aiutano anche l'attività giuridica.

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 25



RENATO CATALANO

## CONTENZIOSO E PRIMI TENTATIVI DI MEDIAZIONE SU LEGGI REGIONALI

Con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, il Dipartimento Affari Regionali ha dovuto modificare il sistema su cui era fondato il rapporto Stato-Regioni. In precedenza, infatti, sussisteva un rapporto di tipo gerarchico caratterizzato, ai sensi dell'art.127 Cost., da un controllo di legittimità e di merito cosiddetto preventivo sulle leggi regionali ovvero prima che le stesse fossero pubblicate sul B.U.R. ed entrassero quindi in vigore.

Il controllo preventivo prevedeva l'ipotesi del rinvio della legge regionale al Consiglio regionale per l'eventuale modifica dei rilievi e solo in caso di riapprovazione della legge senza modifiche, il ricorso alla Corte Costituzionale.

Ciò ha comportato un forte numero di rinvii (273) e un numero più ridotto di impugnative (22).

Le cose sono invece cambiate con la novella costituzionale. Infatti, l'unico rimedio previsto dall'art.127 Cost. è l'impugnativa della legge innanzi alla Corte, a seguito della pubblicazione della stessa sul B.U.R..

È venuto meno, in sostanza, il rapporto in preventivo che consentiva la modifica dei rilievi.

Per altro verso , la riforma costituzionale ha comportato notevoli difficoltà interpretative dell'art.117 Cost., che disciplina la potestà legislativa regionale e statale.

La Corte Costituzionale – sollecitata dai ricorsi da parte governativa e regionale – ha già fornito alcuni elementi su come interpretare aspetti riguardanti materie controverse e, in generale, i rapporti Stato-Regione.

Su molti altri aspetti occorre ancora fare chiarezza.

Esaminando, a titolo esemplificativo alcuni fra i più peculiari aspetti controversi delle materie rimesse alla legislazione esclusiva statale.

## COMPETENZA ESCLUSIVA STATALE

### AMBIENTE

Tutela dell'ambiente (art.117 comma 2 lett. s).

La Corte Costituzionale, con le sentenze n.407/2002 e 536/2002 ha affermato che la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una "materia", essendo invece l'ambiente da considerarsi come un "valore" costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenza n.407/2002).

La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt.

9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art.117 della Costituzione.

## CONCORRENZA

Corte Costituzionale sentenza n.14/2004.

La nozione di concorrenza comprende interventi regolativi, la disciplina antitrust e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza:

L'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali.

Si tratta allora di stabilire fino a qual punto la riserva allo Stato della predetta competenza trasversale sia in sintonia con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del Titolo V. È il criterio sistematico che occorre utilizzare al fine di tracciare la linea di confine tra il principio autonomistico e quello della riserva allo Stato della tutela della concorrenza.

L'intervento statale si giustifica per la rilevanza macroeconomia.

Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art.120, primo comma, Cost.).

Interventi propri dello Stato solo quelli che riguardano obiettivi macroeconomici, con particolare riferimento allo sviluppo del reddito e dell'occupazione, esclude, invece, che riguardino la programmazione economico-finanziaria dello Stato interventi di carattere localistico o microsettoriale e quindi non qualificabili come macroeconomici.

*Per quanto riguarda invece la cosiddetta competenza residuale regionale (art.117 IV° comma)*

## LAVORI PUBBLICI

*Corte Costituzionale Sentenza n.303/2003*

La mancata esclusione dei "lavori pubblici" nella elencazione dell'art.117 Cost., diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano

oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti.

## COMPETENZA LEGISLATIVA RESIDUALE REGIONALE

*Sentt. N. 370/2003 e 380/2004.*

In via generale, occorre affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art.117 per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art.117 della Costituzione.

## COMPETENZA LEGISLATIVA CONCORRENTE

È impostata sulla formula secondo cui nelle materia riferite a tale tipo di legislazione spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, restando, invece, tutto il resto della legislazione affidato alle Regioni.

Ciò ha comportato il maggior numero di impugnative per la difficoltà di individuare il limite fra lo Stato e le Regioni e l'invasione delle rispettive competenze.

Proprio per ovviare a tali conflitti numerosi è stata emanata la legge 5 giugno 2003 n.131 recante: "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18/10/2001 n.3": All'art.1, comma 4, 5 e 6 ha previsto i cosiddetti Decreti ricognitivi dei principi fondamentali in materia di legislazione concorrente che, seppure a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n.280/2004 ha subito una lettura minimale della delega tale da non consentire l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente, hanno il chiaro scopo di rendere più semplice i rapporti fra Stato e Regioni.

Di recente è stato prorogato il termine per l'emanazione di tali decreti.

Su tali basi e con tali complicazioni è evidente la difficoltà operativa degli Uffici tecnici che esaminano le leggi al fine di individuarne eventuali profili di illegittimità.

Ciò ha comportato una crescita esponenziale del contenzioso.

N.178 Leggi regionali impugnate ad oggi

È quanto mai necessario trovare una soluzione condivisa per evitare la paralisi del sistema e per far si che materie controverse vengano risolte con metodi alternativi al solo ricorso alla Consulta.

Su tale strada il Dipartimento Affari Regionali si è mosso fin dal primo momento, tacciato a volte anche di eccessivo filo-regionalismo.

Del resto, la stessa Corte Costituzionale, con la celeberrima sentenza n.303/2003, ha affermato i principio dell'intesa.

Dal congiunto disposto degli artt.117 e 118, primo comma, si desume che il principio dell'intesa consegue alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale.

Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie.

Ciò impone di annettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale in un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.

Limiti a tali intese sono, in effetti, dati dalla non vincolatività degli stessi. Per cui le Amministrazioni possono (a volte è successo) cambiare parere espresso in precedenza o le Regioni non approvare in Consiglio regionale quanto concordato.

È evidente che sono necessari quindi strumenti più vincolanti.

In concreto, il Dipartimento Affari Regionali ha agito con le Regioni per evitare il contenzioso in un duplice modo:

### *A) Prima della pubblicazione della legge regionale*

Su iniziativa e richiesta delle Regioni, in applicazione del principio di leale collaborazione di cui all'art.120 Cost., ultimo comma, sono stati creati appositi tavoli tecnici su materie di particolare rilevanza.

Si pensi a quella Tributaria (tasse automobilistiche e IRAP); a quella sulle Terapie non convenzionali in materia di Salute; alla più recente materia elettorale regionale (per la quale il Dipartimento Affari Regionali ha tenuto vari incontri con le Regioni e con le Amministrazioni interessate); allo Statuto della Regione Marche (pubblicato in prima lettura e poi modificato a seguito di un tavolo tecnico e delle osservazioni dei Ministeri interessati e ripubblicato in prima lettura).

Numerosi tavoli sono stati realizzati con la Regione Puglia, Lombardia, Toscana, la Provincia di Trento su singole leggi regionali che erano di particolare interesse regionale.

Gli esiti sono positivi, perché vengono conosciute e chiarite le posizioni di entrambe le parti e si può agire prima della approvazione del Testo.

In tale modo si è inteso dare attuazione concreta ala leale collaborazione.

### *b) Dopo la pubblicazione delle legge regionale*

Si è "creata" la figura della rinuncia all'impugnativa (n.10)

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 29



Consiste nell'intrecciare rapporti collaborativi con le Regioni, a seguito di una impugnativa governativa. Su basi concertate, si provvede ad un approfondimento delle ragioni dell'impugnativa e – di norma – ad una modifica concordata della norma regionale impugnata, che fa cadere le motivazioni dell'impugnativa.

Pertanto il Dipartimento Affari Regionali predispone una nuova relazione della legge e viene proposta la rinuncia dell'impugnativa al Consiglio dei Ministri, che – ove condivida – emana la relativa delibera.

Si tratta di casi evidenti di soluzioni concertate che hanno come scopo la riduzione del contenzioso.

Stesso scopo hanno altre iniziative intraprese dal Dipartimento Affari Regionali. Si fa riferimento alla pubblicazione sul sito internet degli affari regionali delle impugnative delle leggi regionali, con le motivazioni/ragioni dell'impugnativa, le quali servono alle Regioni per orientare le proprie leggi future e conoscere l'intendimento del Governo su alcuni temi di particolare rilevanza (es: condono edilizio).

La trasparenza ha lo scopo di far conoscere per ridurre il contenzioso, quindi.

## CONCLUSIONI

Tutto questo si è fatto con il buon senso, con l'esperienza tecnica acquisita negli anni dal mio Ufficio, con buoni rapporti intessuti con alcune regioni più di altre.

Adesso è il momento (a 3 anni abbondanti) di istituzionalizzare il sistema in atto.

Di renderlo, in qualche modo, dovuto sia per il governo che per tutte le Regioni e non rimesso alla singola iniziativa.

Verrà approfondito in seguito ( e non voglio quindi parlarne) come e quando procedere alla conciliazione; mi corre l'obbligo di fare l'avvocato del diavolo sui tempi in cui dover prevedere la conciliazione, dando quasi per scontato che la stessa venga applicata.

Se il sistema di conciliazione deve essere previsto a seguito della pubblicazione della Legge Regionale sul B.U.R. – entro quindi i 60 giorni concessi per la proposta di impugnativa – i termini effettivi entro cui operare sarebbero fortemente ridotti, salvo prevedere una sospensione dei termini.

Infatti, il riferimento della legge non sempre è agevole e veloce; l'esame da parte governativa non sempre è tempestivo ed accurato e la eventuale delibera del Consiglio dei Ministri in caso di esito negativo del tentativo di conciliazione, dovrebbe avvenire in tempo utile a consentire all'Avvocatura di predisporre il ricorso ed a noi di notificare. Tutto questo già oggi avviene con grande difficoltà specie in periodi particolari dell'anno. Aggiungere la conciliazione è oltremodo complesso.

D'altronde prima della pubblicazione della legge significherebbe – di fatto – reintrodurre il sistema precedente alla novella del 2001.

Forse un metodo utile sarebbe prevedere un tentativo di conciliazione obbligatorio in una fase che si colloca dopo la approvazione della legge in Consiglio regionale e prima della pubblicazione sul B.U.R., prevedendone tempi brevi ma certi

con il necessario coinvolgimento dell'Ufficio Territoriale di Governo e magari dell'Avvocatura distrettuale, per un primo esame della questione.

Il tutto con una maggiore sensibilizzazione delle Amministrazioni centrali al rispetto dei tempi che, nella fattispecie, sono e dovrebbero essere perentori in quanto inseriti in un procedimento complesso.

MODERATORE

Darei ora la parola al Prof. Cabras che ci parlerà delle tecniche di conciliazione nell'ambito privatistico

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 31



GIOVANNI CABRAS

*Tecniche di conciliazione nell'ambito privatistico*

## 1. Composizione dei conflitti tra i privati

Nei rapporti tra privati la conflittualità è un'evenienza naturale. Peraltro il conflitto tra soggetti non è, di per sé, negativo; anzi sul conflitto si basa uno dei cardini della nostra economia di mercato, qual è la concorrenza, ossia la competizione delle imprese. Quel che può essere negativo è il conflitto che non trovi una composizione.

La composizione avviene in modo, per così dire, naturale, nel mercato concorrenziale, quando si realizza l'incontro della domanda e dell'offerta di beni e servizi. Una composizione dei conflitti, sovente neppure percepiti come tali, si realizza tutte le volte che si stipuli un contratto, nell'accordo che sancisce una coincidenza di interessi, inizialmente contrastanti.

La negoziazione è la soluzione principe dei conflitti nel diritto privato e si basa sull'autonomia negoziale, che governa i rapporti giuridici tra privati.

Meno semplice appare, invece, la composizione di altri conflitti, quali sono quelli che si verificano quando un soggetto vanti diritti nei confronti di un altro soggetto.

Mi spiego meglio, nessuno di noi pensa di reagire se, desiderando acquistare un certo bene o ottenere un servizio, non riesca a raggiungere un accordo con chi è in grado di cedergli il bene o fornirgli in servizio, ma pretende un prezzo maggiore di quello offertogli. Mentre, se un nostro debitore non adempie alla propria obbligazione, riteniamo necessario reagire per ottenere soddisfazione. Nel secondo caso, a differenza del primo, la violazione di un diritto soggettivo rende possibile, per lunga tradizione degli ordinamenti giuridici, ottenere una protezione piena, con il ricorso alla tutela giurisdizionale e – al termine di un processo – anche con il ricorso alla forza pubblica.

## 2. Tradizionale favore per la composizione autoritaria

Eppure, se esaminiamo i due tipi di conflitto dal punto di vista naturalistico e non da quello giuridico, l'insoddisfazione cui può dare luogo il mancato ottenimento di un bene o servizio, da noi desiderati, può non essere inferiore all'inadempimento dell'obbligazione contrattuale. D'altro canto, l'inquadramento del conflitto, tra quelli a composizione libera (come avviene nell'accordo negoziale) ovvero tra quelli a composizione coattiva o autoritaria (come avviene nella violazione di un diritto soggettivo) può essere una questione, talvolta, di valutazione personale o di contesto giuridico: valutazione personale, quando, a torto o a ragione, il mancato accordo negoziale è considerato un fatto ingiusto (pensiamo alle discriminazioni che possono ravvisarsi nella pratica degli affari, a danno di certe persone o imprese, fino a configurare il boicottaggio); contesto giuridico, quando in un determinato ordinamento l'inadempimento può essere privo di sanzione.

Il mio non vuole essere un discorso astratto, ma molto concreto.

Dell'evanescenza dei confini tra i tipi di conflitto (a composizione volontaria o autoritaria) ne hanno fatto, di recente, una triste esperienza i 450.000 risparmiatori italiani, che, dopo aver dato a mutuo al Governo argentino, con i c.d. tango-bond, un importo complessivo pari a circa 14 miliardi di euro, sono stati sollecitati dal debitore a rinunciare "volontariamente" ad oltre il 70% del loro credito ed a concedere una lunghissima dilazione per il residuo. Quei risparmiatori pensavano di avere – forse mal consigliati – un diritto di credito, ma hanno scoperto che uno Stato sovrano, qual è l'Argentina, può decretare liberamente il blocco dei propri pagamenti.

Quanto esposto potrebbe far apparire preferibile il sistema a composizione autoritaria, nel quale la soluzione del conflitto si raggiunge sempre, grazie all'intervento di un'autorità, ossia un giudice, che decide la controversia e che poi assicura l'attuazione del proprio *dictum*.

In effetti, la nostra civiltà giuridica, sulle radici del diritto romano e in modo analogo tanto nel *civil law* quanto nel *common law*, ha privilegiato solitamente il secondo dei due sistemi, ogniqualvolta si riconosca un diritto o, comunque, un interesse tutelabili in sede civile davanti ad un giudice.

Anzi, la funzione di dichiarare il diritto, qual è in senso etimologico l'attività di *iurisdictio*, è stata ritenuta tradizionalmente una esplicazione del principio di autorità e, più precisamente, una prerogativa dello Stato, al fine di offrire ai cittadini la tutela dei propri diritti ed evitare che essi risolvano i loro conflitti con la violenza (*ne cives ad arma venient*, secondo l'antico broccardo), riservando allo Stato l'uso della forza.

### 3. Limiti della composizione autoritaria

Ma davvero il sistema a composizione autoritaria dei conflitti nelle controversie civili è superiore all'altro sistema, a composizione volontaria?

L'*auctoritas* del giudice non costituisce soltanto il fondamento del suo potere decisionale, ma anche il fondamento del suo modo di risolvere la controversia; egli "taglia" la lite, attribuendo autoritativamente la ragione a chi spetta e consentendo di eseguire la decisione anche mediante ricorso alla "forza pubblica".

Si tratta di una soluzione che presenta il pregio di eliminare il ricorso alla forza privata, garantendo ai cittadini una convivenza civile ed ordinata, ma che non elimina le cause del conflitto tra le parti litiganti; anzi può lasciare uno strascico di forte animosità, soprattutto nella parte uscita sconfitta nella causa. Per di più, non è detto che la decisione giudiziale possa essere sempre eseguita coattivamente; in caso negativo, per situazioni di fatto (si pensi al caso, in cui il debitore sia nullatenente), rimane frustrata l'aspettativa del vincitore di ottenere legittima soddisfazione.

Peraltro, in campi diversi dalle controversie civili tra privati sono diffuse altre forme di soluzione dei conflitti. Ad esempio, nei rapporti internazionali sono prevalenti le forme, per così dire, estreme ossia l'autotutela, con il ricorso alla forza da parte dei soggetti litiganti (la guerra), e la soluzione collaborativa (trattati, accordi, conferenze), presentandosi in situazioni particolari la forma autoritativa (decisione di organi sovraordinati).

Non deve meravigliare perciò, se anche per le controversie civili si sia posto il problema di ricercare forme diverse di risoluzione delle liti, per perseguire modi collaborativi di composizione, evitando così il carattere disgregante del processo ordinario ed ovviando ai possibili motivi di insoddisfazione delle parti in esso insiti.

## 4. Modelli alternativi per la composizione delle liti

Una tale esigenza ha trovato soddisfazione da tempo in altri ordinamenti e, in particolare, negli Stati Uniti, dando luogo ai modelli di ADR, *Alternative Dispute Resolution*.

Solitamente si pone all'origine delle ADR la conferenza di un grande giurista nordamericano (Roscoe Pound), che nel 1906 criticava la cosiddetta "sporting theory of justice", considerando le procedure giudiziali eccessivamente contenziose ed incapaci di favorire l'accordo basato su un consenso delle parti litiganti. L'esperienza delle ADR, però, si è avuta negli Stati Uniti molto tempo dopo, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, con i programmi di Court-annexed Arbitration o Court Related, volti a deflazionare il sistema giudiziario, consentendo al giudice, investito di una controversia, di ordinare alle parti di sottoporla ad arbitrato o ad altre procedure alternative.

Il successo maggiore si è avuto per le forme alternative (essendo l'arbitrato pur sempre una forma decisionale di giustizia); forme alternative che sono state create dalla pratica in numerosi modelli e che conducono tutte alla composizione dei conflitti in modo assolutamente volontario, attraverso tecniche e procedure tipizzate.

Peraltro, le ADR non mirano soltanto a risolvere i conflitti, ma a trasformarli in opportunità, consentendo alle parti di ottimizzare le utilità che si possono trarre dall'accordo e soprattutto di padroneggiare meglio la realtà complessa in cui si opera.

## 5. Ragioni della composizione volontaria

Per comprendere il valore giuridico delle ADR bisogna partire dalla negoziazione degli affari e dalle tecniche in essa utilizzate, creando un vero e proprio processo. Si tratta di un sistema che in alcuni campi ha una grande tradizione, proprio dove la composizione autoritaria dei conflitti non trova molto spazio. Mi riferisco, in particolare, nel settore privatistico, alle relazioni sindacali e, nel settore pubblicistico, alla diplomazia nei rapporti internazionali.

Potrebbe sembrare che in quei settori si sia dovuti fare di necessità virtù: non potendosi sempre ricorrere ad un giudice, che decida chi abbia ragione o torno nel rinnovo di un contratto di lavoro ovvero nella contesa tra due Stati, si è sviluppata la capacità di negoziare.

Ricorrere alla negoziazione, quando c'è a disposizione la soluzione giudiziaria, potrebbe perciò apparire un segno di debolezza: voler essere accomodanti o non volersi avvalere dei propri diritti, per buonismo, o desiderio di pace sociale; o addirittura non essere convinti completamente della propria ragione. Vi sono, però, ragioni di carattere giuridico ed economico, che mostrano come l'accordo, raggiunto attra-

verso la negoziazione, costituisca, anche per chi abbia pieno diritto, un risultato di ordine superiore e perciò preferibile alla decisione: ovviamente, in tutti i casi in cui sia possibile, di fatto, raggiungere un accordo, non essendoci, invece, preclusioni sotto il profilo giuridico.

Infatti, la forza della sentenza, ossia il suo imporsi autoritativamente sopra alle parti e di fronte a tutti (le sentenze, come è noto, sono pronunciate "in nome del popolo italiano" e sono pubbliche), è il suo stesso limite. Al contrario, l'accordo negoziato è incerto, perché le parti potrebbero non raggiungere un'intesa; ma se si raggiunge, l'accordo ha pregio di non scontentare nessuno e di aver maggior forza di qualsiasi sentenza, perché entrambe le parti vogliono darvi attuazione e sono disponibili a nuove relazioni tra di loro.

Peraltro, il costo sociale ed economico dell'accordo è enormemente inferiore a quello di un giudizio ordinario. Per inciso, lo sviluppo delle ADR negli Stati Uniti è stato favorito pure dal fatto che in quel Paese solitamente le spese giudiziali (assai elevate) rimangono a carico di ciascuna parte, anche se vittoriosa. Nel nostro ordinamento processuale, invece, le parti, che possono essere entrambi convinte di avere ragione, confidano di porre ognuna le proprie spese a carico dell'altra parte, sconfitta nel giudizio.

## 6. Aspetti psicologici dell'accordo

La composizione volontaria dei conflitti richiede che le parti vogliano un accordo e prima ancora vogliano riprendere i rapporti tra loro, dopo la rottura causata dalla contesa. Essendo in gioco la libera volontà e dovendosi avere una concordia d'intenti, sulla determinazione delle parti in senso cooperativo influiscono aspetti psicologici da tenere in grande considerazione, se si vuole favorire il processo volto a raggiungere un accordo.

Gli aspetti psicologici influiscono non solo nell'avvio della procedura, ma anche nel suo corso. Innanzitutto, le parti e, se si tratta di organizzazioni complesse, tutti gli esponenti coinvolti devono formarsi ad una cultura della composizione dei conflitti. Purtroppo, nelle nostre facoltà di giurisprudenza (ed il discorso vale pure per quelle di economia) non solo non ci sono corsi di negoziazione, ma nei manuali di diritto privato si parla a lungo dei contratti, senza fare, però, neppure un cenno alla metodologia ed alle tecniche di negoziazione

Non posso indugiare su tutti gli aspetti psicologici. Ricordo soltanto alcuni criteri che è opportuno seguire:

– spersonalizzare il conflitto, superando ogni recriminazione personale e separando il comportamento delle persone coinvolte dalla questione controversa;

– aumentare la comprensione della posizione avversa, innanzitutto ascoltando gli altri, nonché cercando di mettersi nei loro panni e domandandosi che cosa si farebbe al posto della controparte;

– porsi un obiettivo, chiedendosi, in particolare, che cosa si vuole ottenere con la negoziazione, non già il perché della controversia;

– valutare bene gli spazi negoziali, considerando quale sia la migliore alternativa ad un accordo negoziato (BATNA) e la peggiore alternativa ad un accordo negoziato (WATNA);

– sfuggire alla logica del "vincitore/perdente" (*win-lose*), evitando dinamiche antagoniste e favorendo azioni collaborative "vincitore/vincitore" (*win-win*);

– fare alla controparte proposte costruttive (*yesable proposition*), evitando trattative di posizione o la difesa di princìpi.

Ci sono poi tanti piccoli accorgimenti, idonei a creare un'atmosfera amichevole e di cooperazione ed a favorire perciò l'accordo. Essi riguardano, tra i tanti: il comportamento delle parti, il luogo di incontro ed il clima che si instaura; i tempi e le fasi della trattativa; e così via. Persino la scelta del cibo e delle bevande occupa un posto importante nella strategia del buon negoziatore.

## 7. Scelta preventiva e procedimentalizzazione delle ADR

La composizione volontaria dei conflitti non è frutto del caso, ma richiede un impegno delle parti in tal senso; impegno che, per essere proficuo, deve seguire un *iter* procedurale, secondo schemi oramai tipizzati nella prassi delle ADR.

Innanzitutto, pur essendo possibile che le parti scelgano il metodo conciliativo dopo l'insorgere della lite, è molto più facile compiere tale scelta prima della lite, quando ancora sono buone le relazioni tra le stesse parti. Non bisogna perciò temere di prevedere in un contratto una clausola di conciliazione o, se si tratta di un'impresa, di mettere tale clausola nelle condizioni generali di contratto; ovvero impegnarsi pubblicamente a svolgere, in caso di lite, un tentativo di conciliazione. Così fanno, anche in Italia molte imprese, quali le banche, Telecom Italia, Poste Italiane, ecc., con benèfici effetti per la gestione dei rapporti con la clientela.

Con la scelta preventiva non solo ci si prepara psicologicamente alla composizione volontaria delle possibili liti, ma si individua anche quale tipo di ADR adottare, evitando poi dissidi sul punto.

Poiché i modelli di ADR sono tanti, si possono indicare nella clausola negoziale o nelle condizioni generali anche più tipi, solitamente in progressione (ADR multifase), dai modelli di ADR più semplici a quelli più complessi, disponendo che le parti li seguano uno dopo l'altro ovvero anche con possibilità di "salti", prima di adire la via arbitrale o giudiziaria.

Un aspetto importante delle ADR è quello di presentare una forma procedurale, che è diversa da modello a modello di ADR, ma che non manca mai. La procedimentalizzazione dell'attività, volta alla decisione della lite, sembra avvicinare le ADR al processo ordinario; assai diverso rimane però il fine della procedura nelle ADR, procedura che conduce alla definizione amichevole dei conflitti.

Una ulteriore e fondamentale principale, rispetto al processo ordinario, è che nelle ADR il metodo di composizione del conflitto è legato al singolo caso concreto. Anche se si ricorre a procedure standardizzate, queste sono libere e flessibili; soprat-

tutto, esse rimangono sempre sotto il controllo delle parti. Per questo nella pratica vi sono modelli ibridi, nei quali si combinano aspetti procedurali di varie forme di ADR.

Il controllo delle parti è essenziale nelle ADR, anche quando è presente un terzo neutrale: il percorso per raggiungere l'accordo deve essere, al pari di questo, frutto della libera volontà di ciascuna parte, senza imposizioni o preclusioni; diversamente le parti si sentono condizionate e non imboccano con la necessaria determinazione la strada della soluzione conciliativa.

Infine, è indispensabile che la procedura non privi le parti della tutela giudiziaria: si richiede, quindi, che la procedura si svolga con la massima rapidità per evitare eccessive dilazioni e soprattutto il verificarsi di prescrizioni. Ciò non esclude che una procedura conciliativa possa svolgersi anche dopo l'instaurazione di una causa, al fine di raggiungere una soluzione consensuale ed evitare la pronuncia della decisione.

## 8. Negoziazione e rinegoziazione

I modelli di ADR, come ho detto, sono tanti e possono essere combinati fra loro, dando luogo a forme ibride. Mi limiterò perciò ad esaminare, sia pure sinteticamente, le forme principali di ADR, iniziando dalle più semplici, nelle quali è maggiore il controllo delle parti, per arrivare alle forme più complesse. Per tutti i modelli cercherò di indicare i riferimenti ad esperienze analoghe nel nostro ordinamento.

La forma più semplice di ADR è la negoziazione (*negotiation*), quando le parti di un contratto si impegnano, in caso di disputa, a ricercare – prima di ricorrere all'autorità giudiziaria – un accordo con una trattativa, da svolgere in buona fede, per risolvere in modo bonario la controversia. È un impegno, che può trovare la sua fonte nella legge, in una clausola contrattuale o nella prassi degli affari e che può costituire il primo gradino verso forme più incisive di ADR.

La negoziazione è solitamente praticata per superare un conflitto nei contratti internazionali, quando mutamenti delle circostanze ne rendano impossibile l'esecuzione; in tal caso le parti sono obbligate a rinegoziare il contratto tra loro in buona fede per concordare un nuovo assetto negoziale.

Secondo l'esperienza americana, nella pratica questo metodo di ADR ha successo quando le parti non sono eccessivamente distanti tra di loro, e sono in rapporti tali da rendere indispensabile o, comunque, vantaggiosa una definizione amichevole della controversia.

La conduzione delle trattative può essere affidata ad un soggetto neutrale (denominato *facilitator*), il quale ha essenzialmente il compito di gestire la formazione dell'accordo, favorendo la circolazione delle informazioni tra le parti, in modo da agevolare le relazioni tra le stesse parti e, quindi, consentirne l'accordo.

## 9. Tavoli di consultazione

C'è poi è una tecnica di negoziazione volta a regolamentare l'incontro delle parti e la discussione delle questioni controverse, al fine di pervenire ad una solu-

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 37



zione reciprocamente accettabile (*Interested based negotiation* o *Interested based bargaining*).

Presupposto per l'utilizzabilità di questa tecnica è un atteggiamento collaborativo delle parti, in funzione della risoluzione della lite. Lo scopo è di realizzare il comune interesse, piuttosto che l'affermazione di una parte sull'altra. In pratica, tale obiettivo si realizza ridimensionando l'importanza delle ragioni per le quali la lite è sorta e creando nuove opportunità per soddisfare contemporaneamente gli interessi individuali e quelli comuni delle parti, anche al di fuori delle questioni controverse.

In queste forme di ADR lo svolgimento della negoziazione è compiutamente regolamentato dalle parti, nelle modalità e nelle fasi delle trattative, dando luogo ai c.d. tavoli di consultazione, assai diffusi nei rapporti internazionali. Ad esempio, l'accordo TRIPs sulla proprietà intellettuale è stato firmato a Marrakech nel 1994, dopo 8 anni di negoziati multilaterali (il c.d. Uruguay Round), compiutamente programmati e regolamentati per raggiungere l'accordo finale.

In Italia un'esperienza del genere, con tempi molto rapidi, si ha in tema di relazioni sindacali; in particolare, per il trasferimento d'azienda con più di 15 lavoratori, la legge impone al cedente ed al cessionario di avviare, su richiesta delle rappresentanze sindacali, un esame congiunto (legge n. 428/1990). Si apre così una vera procedura, articolata in varie fasi: comunicazione delle informazioni, richiesta di esame congiunto, consultazioni e, infine, accordo, che viene trasfuso in un verbale, che dà conto della procedura seguita.

### 10. *Mini-trial*

C'è poi il *mini-trial*, un procedimento di negoziazione che si svolge in due fasi: la prima, interna a ciascuna parte; la seconda fase, che è eventuale, in comune.

Nella prima fase i dirigenti coinvolti nella lite espongono la vicenda ai vertici aziendali, illustrando gli aspetti di diritto ed il merito della controversia, nonché evidenziando i punti di forza e di debolezza delle rispettive posizioni.

Lo scopo è di informare compiutamente i vertici circa la fondatezza delle proprie ragioni e di quelle avversarie, in modo da affrontare al meglio le trattative per una definizione bonaria della lite.

Nella seconda fase le parti svolgono la discussione del caso dinanzi al terzo neutrale (*neutral advisor*), che ha il compito di agevolare la discussione tra i responsabili di ciascuna impresa. Il procedimento ricalca quello di un giudizio ordinario, ma con regole più elastiche ed in tempi più rapidi; solitamente sono le parti medesime che stabiliscono le modalità ed i termini per la trattazione e la discussione del caso.

All'esito della discussione, il *neutral advisor* espone la propria opinione sulle posizioni di ciascuna parte, indica gli aspetti della controversia che risultano chiari, quelli che appaiono incerti e risponde ai quesiti posti dalle parti. Il procedimento si chiude o con il raggiungimento dell'accordo o con un atto del *neutral advisor*, che dichiari l'impossibilità di giungere ad una definizione concordata della lite.

Una variante di questa procedura vede la presenza di un terzo neutrale nell'ambito della prima fase, quando la singola parte voglia conoscere le probabilità di successo delle proprie ragioni in sede giudiziaria, non già per intraprendere una causa, bensì per raggiungere un accordo che sia meno sfavorevole del prevedibile esito, davanti ad un tribunale o ad un collegio arbitrale.

Un'analoga forma di ADR è la valutazione preliminare (*Early neutral evaluation*), con la quale si affida ad un terzo, esperto e neutrale, ovvero ad una giuria di più soggetti neutrali, il compito di esprimere una valutazione, dopo aver esaminate le questioni controverse ed aver ascoltate le parti, sul prevedibile esito della lite, in sede contenziosa.

Sulla base delle indicazioni fornite dal terzo, le parti comprendono meglio i rischi del processo e ciò può favorire il raggiungimento di un accordo tra loro, anche se la valutazione del terzo non è mai vincolante.

## 11. La figura del terzo

Il modello principale di ADR è la mediazione (*mediation*), sostanzialmente corrispondente alla nostra conciliazione, se non fosse questa espressione è utilizzata dal nostro legislatore solitamente per designare la composizione della lite (ossia l'accordo conciliativo) piuttosto che la procedura per conseguirlo. Tuttavia, poiché nelle più recenti disposizioni legislative e, principalmente, nel decreto sul processo societario è preso in considerazione il procedimento (di conciliazione), ora si può parlare, abbastanza indifferentemente, di mediazione o conciliazione.

La mediazione nell'esperienza straniera delle ADR può presentarsi in varie forme; principalmente, a seconda della posizione che assume il terzo neutrale nella procedura. La figura del terzo, comunque, è essenziale e non può mancare, in quanto conduce le parti alla composizione volontaria della controversia. Egli è privo di poteri decisionali (a differenza del giudice o dell'arbitro) e trae la sua forza dal prestigio personale e dalla propria autorevolezza.

A tal fine il mediatore deve avere buone capacità negoziali, basate sulle tecniche della comunicazione, ma anche su una solida preparazione economico-giuridica, tali da garantire la necessaria competenza sulle questioni oggetto della disputa. Deve possedere, inoltre, doti di equilibrio e di flessibilità, per aiutare le parti ad individuare i punti sui quali è possibile trovare un accordo. In sostanza egli deve saper condurre le trattative, facendo ragionare le parti in termini concreti sul possibile accordo, facilitando anche i rapporti interpersonali, in modo tale che anche l'eventuale mancato accordo costituisca un passo avanti per comprendere ed apprezzare meglio la posizione della controparte.

Soprattutto il mediatore deve essere neutrale, indipendente ed imparziale, nonché deve garantire al massimo grado la riservatezza circa le informazioni acquisite in via confidenziale.

Nell'esperienza internazionale il mediatore è una figura professionalmente qualificata, ma la sua scelta è rimessa sempre alle parti, che possono rivolgersi direttamente

ad un singolo mediatore, ovvero ad una struttura organizzata per lo svolgimento della mediazione. Quel che importa è soltanto che il mediatore goda della piena fiducia delle parti, perché tale caratteristica assicura il miglior risultato per la composizione della lite.

## 12. Mediazione

A seconda del tipo di mediazione, i poteri del mediatore possono essere maggiori o minori. È possibile così che le parti gli attribuiscano una funzione esclusivamente facilitativa (con esclusione di ogni funzione propositiva di soluzioni conciliative: *facilitative mediation*) o anche valutativa (nella quale il conciliatore formula soluzioni conciliative: *evaluative mediation*).

Nell'esperienza anglosassone si è venuto affermando un vero e proprio procedimento, suddiviso in più fasi, solitamente quattro:

– fase introduttiva, nella quale il conciliatore illustra alle parti il procedimento che intende seguire, e tenta di instaurare un clima di fiducia e di rispetto reciproco, in modo da favorire il dialogo tra le parti;

– emersione dei problemi (*problem determinating*), fase nella quale le parti liberamente espongono al conciliatore, in sessioni congiunte (*joint session*) e private (in via riservata, *caucus*), con un alternarsi delle une e delle altre;

– fase dei chiarimenti (*clarifing*), nella quale il conciliatore riassume brevemente i fatti esposti, ricostruendo la vicenda e tenendo conto delle circostanze apprese nel corso della esposizione delle parti;

– discussione, fase nella quale le parti, alla luce della valutazione complessiva (non più unilaterale) della vicenda, formulano ipotesi dell'accordo, che può definire la controversia.

Nella mediazione c'è il contraddittorio delle parti, nel senso che il mediatore deve conoscere il punto di vista di ciascuna parte, ma non nel senso del processo ordinario. In particolare, è d'uso comune il ricorso ai c.d. *caucuses*, consistenti in sessioni private, nel corso delle quali, proprio l'assenza della controparte favorisce la possibilità per ciascuna parte di esporre al mediatore i termini reali della vicenda, fornendogli informazioni riservate, indispensabili per la riuscita della mediazione.

## 13. Conciliazione societaria

La conciliazione disciplinata dalla riforma del diritto societario costituisce un notevole avvicinamento all'esperienza straniera delle ADR, con scelte, però, un po' limitative dell'autonomia privata, in controtendenza rispetto alla grande libertà di forme, propria delle ADR.

La conciliazione è prevista come un'attività consentita a determinati organismi – costituiti da "enti pubblici o privati" ed iscritti in un registro tenuto dal Ministero della Giustizia – al fine di gestire, su istanza della parte interessata, un tentativo di concilia-

zione. Si tratta, quindi, di una conciliazione amministrata. In tale registro devono essere iscritti gli organismi di conciliazioni costituiti dalle Camere di commercio, nonché da altri organismi che possiedano i requisiti determinati dal Ministero della Giustizia. Per i conciliatori, sono fissati requisiti professionali (con formazione e aggiornamento), secondo disposizioni stabilite dal regolamento ministeriale n. 222 del 2004.

Si prevede, inoltre, che, nel caso si raggiunga l'accordo, il verbale di conciliazione possa essere omologato con decreto del presidente del tribunale, acquisendo così valore di titolo esecutivo.

Sicuramente la nuova disciplina costituisce un passo avanti, un segno del riconoscimento delle ADR nel nostro ordinamento. Restano ancora taluni pregiudizi o, meglio, una scarsa considerazione del principio di autonomia privata.

Si spiega così, anche se non si giustifica, che nella nostra legislazione ci sia ancora la preferenza per la conciliazione obbligatoria (controversie di lavoro, agrarie, in materia di sub-fornitura, ecc.), come se si possa imporre per legge alle parti di mettersi d'accordo. Il risultato è che, nella maggior parte dei casi, il tentativo obbligatorio di conciliazione costituisce una inutile perdita di tempo, prima di avviare la causa davanti all'autorità giudiziaria.

## 14. Conciliazione specializzata

Ho esposto sommariamente i principali modelli di ADR. Nella pratica ce ne sono tanti altri.

Mi limito a citare i modelli di ADR utilizzati per la soluzione di particolari conflitti. Essi sono, tra l'altro, la *peer mediation*, ossia la mediazione tra pari, utilizzata soprattutto nelle scuole nei conflitti tra gli studenti; il *partnering agreement*, utilizzato per prevenire controversie nella gestione di progetti complessi di *partnership*, anche in rapporti tra istituzioni pubbliche e imprese.

Vi sono poi le *on-line dispute resolutions* (ODR), ossia procedure che si svolgono interamente su *Internet*, talvolta in modo automatico (senza intervento di un terzo: è un *software* che accerta il raggiungimento dell'accordo) particolarmente funzionali per trovare soluzioni efficaci alle controversie sorte nel commercio elettronico, ovvero per controversie aventi un oggetto meramente monetario (ad esempio, il risarcimento di danni negli incidenti stradali).

Ma anche in Italia si sperimenta da tempo la mediazione (questa volta chiamandola così e non conciliazione) specializzata per particolari conflitti: in ambito familiare, sociale, penale, scolastico; e così via.

## 15. Valore dell'accordo

Nella mediazione e nelle altre forme di ADR non è tanto importante raggiungere un qualsiasi accordo ovvero un accordo a tutti i costi. Non basta firmare l'accordo, perché questo deve essere davvero voluto e ritenuto conveniente, in modo da eseguirlo spontaneamente.

Nel nostro ordinamento, invece, si continua a riporre fiducia soprattutto nei titoli esecutivi, come ho detto prima.

L'accordo conciliativo è sicuramente un contratto, ma non costituisce un tipo particolare di contratto. Esso può essere una transazione, se ne ricorrano i presupposti; ma può contenere la rinuncia ad un diritto o il semplice riconoscimento di un diritto; soprattutto le parti possono disporre, in sede di conciliazione, di diritti e vicende totalmente estranei alla controversia.

Inoltre, l'accordo conciliativo nel suo complesso soddisfa solitamente interessi a carattere patrimoniale, ma può riguardare anche questioni prive di contenuto patrimoniale. Se l'accordo conciliativo non ambisce a divenire un titolo esecutivo, non c'è motivo di escludere la mediazione per la composizione di controversie su diritti indisponibili: a differenza dell'arbitrato, la soluzione conciliativa non incontra limiti nella disponibilità dei diritti o nella inderogabilità delle norme; essa non è necessariamente un atto dispositivo di diritti, bensì una regolamentazione pattizia di interessi.

## 16. Un esito sempre positivo

Nelle ADR la composizione della controversia si raggiunge nella maggioranza di casi. Vi sono, però, situazioni in cui le parti non riescono ad accordarsi e finiscono per avviare una causa davanti ad un giudice o ad un collegio arbitrale. Anche in questo caso, la procedura seguita non è inutile, perché le ADR non mirano soltanto a risolvere i conflitti, ma a trasformarli in opportunità, consentendo alle parti di ottimizzare i loro rapporti e soprattutto di padroneggiare meglio la realtà complessa in cui le stesse parti operano.

In questi giorni, oltre alla questione dei tango-bond, è in corso un'altra vicenda, di importanza economica non inferiore: la vicenda dell'opzione *put*, ossia dell'obbligo della General Motors di acquistare le azioni Fiat. La prudenza dei consulenti aveva regolamentato nel contratto (il "Master Agreement" del 2000) i possibili contrasti nell'attuazione della *joint venture*, disponendo alla *section* 10.08 di ricorrere ad una procedura, definita di *mediation* (invero, in senso improprio; comunque, una ADR) da svolgersi nel seguente modo:

«Nel caso in cui sorga una disputa …, prima di ricorrere a qualsiasi altro rimedio …, la parte interessata deve chiedere che la questione sia sottoposta ai due amministratori delegati …»; «Gli amministratori delegati delle due parti devono incontrarsi di persona entro venti giorni lavorativi da tale avviso in un luogo neutrale, cercando di risolvere la questione in buona fede. Nel caso in cui non riescano in buona fede a trovare un accordo entro dieci giorni lavorativi dal loro incontro, una qualsiasi delle parti può ricorrere alle vie legali».

Non sappiamo quale sarà l'esito di tale procedura conciliativa; sicuramente Fiat e General Motors troveranno l'occasione di smorzare l'animosità del conflitto e di ponderare bene le proprie posizioni, sia tra di loro, sia rispetto al mercato.

Ben venga, allora, l'esperimento delle forme conciliative in ogni settore del diritto, sotto il segno dell'autonomia privata, non solo per alleggerire la mole del conten-

zioso giudiziario, ma anche come modo di migliore convivenza e di migliori relazioni nella società civile. Mi sembra che a tal fine, più che nuove norme, occorra un cambiamento di mentalità.

MODERATORE

Ringrazio il Prof. Cabras per la rassegna puntuale degli istituti privatistici, dopo di che completeremo il quadro con l'intervento della Dr.ssa Usai e passeremo alle proposte di mediazione da parte del dottor Carpino, che segue già quella presentata dal Prof. Fiumara per quanto riguarda l'avvocatura.

Vorrei qualche minuto di interruzione, anche se non possiamo offrire il caffé perché non è stato possibile organizzarlo all'interno, mentre per quanto riguarda la colazione l'abbiamo organizzata da Giolitti, ve lo dirò dopo.

Direi 15 minuti di interruzione.

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 43



GIAMPIERA USAI

# PERCORSI DI CONCILIAZIONE TRA STATO E REGIONI

## 1. Le radici della conciliazione

Che la conciliazione e le procedure di mediazione dei conflitti siano un tema maturo anche in Italia lo dimostra anche un recentissimo (16.1.2005) articolo apparso su un quotidiano che, pure avendo, per tema i beni culturali romani, titola l'argomento nel seguente modo "Sora Agnesina, mediatrice dei dispetti fra scultori".

Erano noti i non buoni rapporti che correvano tra il Borromini (architetto della Chiesa) ed il Bernini (autore della Fontana dei quattro fiumi di Piazza Navona) e si pensa che questo contenzioso sia anche stato espresso nelle opere menzionate.

Infatti, alla statua raffigurante il Rio della Plata che ha una mano tesa verso la facciata della Chiesa gli si attribuisce il terrore che, non fidandosi delle capacità edificatrici del Borromini, questa possa crollare ed il gesto sembra finalizzato a ripararsi dalle macerie. Sant'Agnese bambina, con il gesto della mano sul petto sembra rassicurare la statua sottostante che pericolo non c'è e che il Borromini ha posto solide fondamenta.

Come gestuale è la controversia, gestuale è anche la mediazione; questo a dimostrazione che le procedure di conciliazione possano essere diverse ed anche la gestualità svolge un ruolo notevole.

La riflessione che emerge è anche un'altra e cioè, qualche anno fa sicuramente il giornalista non avrebbe titolato così il suo articolo e quindi questi concetti ora disciplinati per il campo societario iniziano a diventare di patrimonio più comune e di applicazione meno settorializzata.

D'altro canto, se si va un po' indietro ricercando le origini della mediazione e della conciliazione dei conflitti, ritengo che tali pratiche siano esistite fin dal momento delle prime aggregazioni sociali: la famiglia, il borgo, le società.

Da sempre è esistita una figura di capo famiglia, capo tribù, capo villaggio e così via che ha svolto tale arte per assicurare una convivenza meno conflittuale all'interno delle varie aggregazioni.

In quel periodo, credo che nessuno si ponesse il problema di disciplinare l'istituto, ma le regole erano quelle che il facilitatore decideva.

Si deve arrivare a periodi di maggiore maturità "giuridica" per trovare tracce di prime discipline. Nella Roma del V secolo a.c. le XII Tavole previdero la conciliazione all'interno del processo stesso ed anche questa innovazione non sembrerebbe nata da una evoluzione nostrana, ma frutto di "contaminazioni" dal mondo ellenico.

Non si può dimenticare che anche la Chiesa ha esercitato tale arte, sia come momento di composizione bonaria all'interno delle comunità locali in cui il parroco era chiamato a fare da mediatore nell'ambito di liti familiari o di villaggio e sia a livello più alto.

Nel Medioevo non erano infrequenti i casi in cui i contrasti tra Regni, Principati e Città-Stato hanno trovato composizione e soluzione attraverso l'intervento dei legati pontifici.

Un altro esempio significativo, anche perché connesso a fattori culturali ed a ragioni religiose, è rappresentato dalla Cina e dal Giappone.

La dottrina di Confucio, fondata sul principio dell'armonia ed in cui il conflitto ne rappresenta la rottura ha ingenerato una notevole applicazione dello strumento della conciliazione sia in ambito civile – professionale che familiare.

Ancora oggi, nella Repubblica Popolare Cinese, esistono i Comitati popolari di conciliazione che operano presso i quartieri, le fabbriche ed a livello cittadino. Verso la metà degli anni del secolo scorso, circa il 90% delle controversie civili venivano risolte in via conciliativa.

Arrivando a periodi storici, relativamente, più vicini possiamo rilevare che già il codice di procedura civile approvato nel 1865 (libro primo – capo primo art. 1 e ss.) ha disciplinato forme di conciliazione in sede non contenziosa e quindi non come momento endoprocedimentale, ma come procedura tesa a raffreddare i conflitti ed a limitare i casi di lite presso l'Autorità giudiziaria. Il fatto che la conciliazione fosse priva di formalità e le domande potevano essere poste dalle parti anche verbalmente hanno rafforzato la prassi della composizione bonaria.

Successivamente l'istituto della conciliazione venne ulteriormente rafforzato ed ampliato con la legge n. 261 del 1892.

Stante il periodo, mancano elementi statistici che ne dimostrino l'efficacia, però, alla luce delle esperienze attuali è indubbio che esso sia stato uno strumento particolarmente avanzato in termini di semplificazione procedurale ed in termini di sussidiarietà per usare un vocabolo consueto nel moderno linguaggio amministrativo.

Questo istituto ebbe – nel tempo – varie evoluzioni fino ad arrivare – a seguito di influenze straniere (in particolare la Francia) ad essere sostituito di recente dalla istituzione del Giudice di Pace.

Pure rientrando tra le competenze del suddetto Giudice anche quella di esprimere obbligatoriamente un tentativo di conciliazione come condizione di ammissibilità per il procedimento giudiziario, tuttavia esso non ebbe gli stessi effetti del sistema precedente.

Infatti, la conciliazione risultava essere un mero adempimento propedeutico al giudizio vero e proprio e quindi perse la sua connotazione di strumento alternativo al sistema originario.

Con questo cambiamento, che allora sembrò essere migliorativo, in realtà venne chiusa una delle Porte verso la giustizia. Questa figura delle Porte, che venne elaborata in occasione di una conferenza sulla conciliazione tenutasi negli Stati Uniti, è particolarmente suggestiva perché in modo molto sintetico lumeggia ai contendenti i vari percorsi che possono essere fatti per arrivare alla "giustizia".

Successive modifiche legislative hanno affievolito l'istituto a vantaggio di altre procedure.

## 2. Il radicarsi della conciliazione in Europa.

Se, da un lato, possiamo considerare gli Stati Uniti come culla dello sviluppo precoce del tema, della sua applicazione e della sua disciplina, la sua maggiore diffusione la possiamo datare intorno agli anni 70, tuttavia anche l'Europa non tardava a seguirne le orme.

L'evoluzione giuridica ed applicativa è diversificata nelle varie realtà ed anche in realtà della stessa espressione geografica (Inghilterra-Scozia). Tutti gli studiosi si cimentano ad individuare forme e percorsi diversi ed a fare esegesi diverse dal termine conciliazione, diversificato è, anche il campo in cui tale disciplina è applicata.

A fronte di un campo abbastanza omogeneo in via generale (scuola, famiglia, economia, società, ambiente, penale) diversificata è la sua applicazione nel settore pubblicistico.

In particolare – in ambito europeo – segnala la Svizzera come esempio più significativo ed in cui è applicata la conciliazione del diritto pubblico.

– Conflitti ambientali;

– conflitti tra vari Enti governativi, i Cantoni ed i Comuni;

– conflitti tra cittadini e pubblica amministrazione.

Chiare sono le influenze del sistema americano anche se iniziano a verificarsi differenziazioni sul significato da dare ai termini, sulle procedure e sui livelli di formazione professionale.

Un'attenzione al tema è dimostrata anche dalla Commissione Europea che, nel Piano d'azione del 14/2/1996, ha presentato il progetto di un formulario per semplificare l'accesso dei consumatori alle procedure giudiziarie ed ha fatto seguire – nel marzo 1998 – l'approvazione del formulario ed una Raccomandazione in questo settore.[1]

Anche in questo caso l'attuazione è focalizzata sulla tutela del consumatore e l'obiettivo è di semplificazione e snellimento procedurale.

Successivamente – nell'aprile 2002 – la Commissione europea ha adottato

un Libro verde in tema di "modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale" frutto di un indagine fatta in vari paesi europei. Del suddetto documento emerge una tendenza estensiva

dello strumento dell'ADR anche a campi diversi da quelli della tutela dei consumatori e soprattutto vengono usati concetti più generali quasi ad ampliare le diverse fattispecie della conciliazione ed inserire la previsione della sospensione dei termini per non limitare od escludere il diritto di accesso alla giurisdizione ordinaria.

Attualmente è in itinere una bozza di direttiva che vuole fornire un inquadramento più completo di conciliazione ed introduce anche il divieto di utilizzare – nell'eventuale giudizio successivo – le argomentazioni espresse in sede di conciliazione. Questo, ad avviso di chi scrive, dovrebbe superare una delle remore ostative all'uso della conciliazione e cioè il timore delle parti di avere svelato troppo all'avversario e quindi di avere affievolito gli argomenti a difesa in caso di ricorso alla consueta sede giudiziaria.

---

[1] Libro verde della CE 19.4.2002 relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale

### 3. Disciplina dell'istituto della conciliazione

Questi brevi cenni, più ampiamente trattati in altre riviste e libri, ci fanno riflettere come il tema della conciliazione fosse già presente in passato quando il numero delle cause non era così vasto come quello attuale e quando i casi del contendere non erano estesi ai diritti sociali ed agli interessi diffusi.

Infine, la conciliazione, relegata in posizione complementare del codice di procedura civile del 1940, è stata recentemente disciplinata nella Legge 3 ottobre 2001 n. 366, con la quale il Governo è stato delegato ad emanare norme per istituire forme di conciliazione delle controversie civili in materia societaria ed il decreto legislativo n. 5 del 17 gennaio 2003 la ha disciplinata non solo per le controversie in materia societaria, ma anche in materia bancaria e finanziaria.

Le motivazioni che hanno spinto il legislatore attuale sono piuttosto evidenti e possono sintetizzarsi in :

– necessità di ridurre il contenzioso e quindi il numero delle cause che pendono presso i tribunali;

– necessità di dare soluzioni più rapide e meno onerose rispetto ai normali percorsi. Anche la procedura arbitrale non è esente da problemi in termini temporali ed in termini di oneri finanziari;

– necessità di evitare conflitti e quindi animosità in settori in cui il rapporto relazionale costituisce premessa per la prosecuzione di rapporti commerciali e di sviluppo economico.

Già prima non sono mancate rivalutazioni dell'istituto e la legge 29 dicembre 1993 n. 580 "Riordinamento delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura" all'art. 2, 4° comma prevede la possibilità – per le Camere di Commercio – di promuovere la costituzione di Commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori ed utenti.

Questo ha portato alla costituzione di circa 70 Camere arbitrali, ad oltre 100 sportelli di conciliazione ed alla elaborazione di regolamenti conciliativi tipo e di linee guida per il servizio di conciliazione.

In questa evoluzione delle normative, un particolare rilievo assume il Decreto Ministeriale del 1.7.2002 n. 743 con il quale viene istituita e disciplinata la Camera arbitrale e lo Sportello di conciliazione per la risoluzione semplificata delle controversie di competenza dell'AGEA.

Il 3° comma dell'art. 1 sintetizza gli obiettivi del provvedimento, affermando che intende definire modalità operative, facilmente accessibili e meno onerose, per una equa, tempestiva e trasparente composizione delle controversie attraverso strumenti alternativi, semplificati ed accelerati.

Vengono previste tre forme di soluzioni:

– l'Arbitro unico che, se non fosse vincolato alle procedure puntualmente definite, potrebbe fare pensare più ad un mediatore che ad un vero e proprio arbitrato;

– il Collegio arbitrale;

– il Comitato di conciliazione (art. 31).

Quest'ultimo istituto sembrerebbe il più innovativo perché, al di là della composizione già prestabilita, prevede che il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali possa modificare le onerose procedure previste all'art. 32 e possa anche prevedere forme di decentramento per l'amministrazione delle procedure medesime.

I suddetti articoli aprono una prospettiva di semplificazione procedurale e di decentramento operativo significativo.

Tuttavia, gli Stati Uniti costituiscono l'esperienza più significativa, fatta fino ad ora, sia come diffusione del metodo sia per la sua applicazione tra le Pubbliche amministrazioni.

Nel sistema statunitense tali procedure vengono utilizzate non solo per risolvere controversie già sorte, ma soprattutto come prevenzione del contenzioso e le tecniche, con finalità preventive, trovano applicazione specialmente per questioni di pubblico interesse.

Anche in questo caso il settore interessato è privatistico e limitato alla tutela dei consumatori. Proseguendo nell'analisi dei provvedimenti sulla conciliazione come strumento di tutela dei cittadini, sembra particolarmente significativa l'iniziativa del Comune di Roma che, nel 1996, ha istituito uno Sportello di conciliazione per le controversie che vedono coinvolti privati cittadini in materia di risarcimento di danni causati da incidenti dovuti a buche, tombini mal posti, caduta rami, ecc. che aggravano l'Avvocatura comunale di migliaia di cause da portare in giudizio.

Questo Sportello dovrebbe semplificare i rapporti con l'Ente locale e soprattutto risolvere i numerosi casi di conflitto pubblico-privato senza dover attivare sempre un giudizio con notevole dispendio di tempo e di denaro.

Che l'istituto vada assumendo maggiore rilevanza lo dimostrano anche le varie iniziative parlamentari (sette disegni di legge alla Camera e due al Senato) tutte hanno come oggetto la conciliazione, ma si differenziano sull'attuazione di tale procedura. Tutti sono comunque finalizzati ad interessi privatistici, differenziandosi per l'individuazione di percorsi più o meno formali e per la diversa efficacia da dare al verbale di conciliazione. Sembrerebbe mancare una previsione semplificata e priva di schemi predefiniti e, l'eccesso di formalismi, potrebbe farli diventare una semplice variazione dell'arbitrato piuttosto che qualcosa di veramente alternativo.

Nessun disegno di legge – pure avendo iniziato l'iter parlamentare ed in alcuni casi essere pervenuti ad un testo unificato, è in via di approvazione definitiva.[2]

---

(2) C 541 – Norme concernenti la conciliazione e l'arbitrato – Bonito
C 2463 – Norme per la promozione della conciliazione stragiudiziale professionale – Cola
C 2358 – Disposizioni per l'istituzione e il funzionamento delle Camere di conciliazione – Fragalà
C 2877 – Disciplina della risoluzione consensuale e negoziale delle controversie civili – Mazzoni
C 3559 – Disposizioni per l'istituzione di camere di conciliazione e per la promozione della risoluzione consensuale delle controversie – Finocchiaro
C 1559 – Istituzione di una sezione arbitrale presso ciascuna camera penale – Vitali
C 1827 – Modifica all'art. 17 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, recante disposizioni in materia di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale – Ballaman Senato della Repubblica:
S 1551 – Norme per la promozione della conciliazione stragiudiziale professionale – Costa
S 1775 – Revisione dell'attuale sistema della conciliazione delle controversie di lavoro – Demasi

Anche il disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione, attualmente in discussione in Parlamento, introduce nel percorso legislativo le Commissioni paritetiche come momento di mediazione nel caso di conflitto tra le due Camere sull'approvazione di un disegno di legge od in caso di conflitto di competenza.

## 4. Elementi procedurali

Con queste brevi premesse si è dato conto della diffusione del metodo, della tempistica di attuazione e del campo di applicabilità, ora si delineeranno le caratteristiche rispetto ai soggetti che possono adire lo strumento, il percorso procedurale, il mezzo per raggiungere la conciliazione.

Soggetti Nella fattispecie in esame i soggetti sono: Re-gioni e Stato. In particolare per quanto riguar-da quest'ultimo la partecipazione del Ministero affari Regionali potrebbero o dovrebbero essere allargata ai Ministeri di settore coinvolti nel contenzioso. In ultima istanza, ai soggetti che le parti ritengono che sia utile siano presenti al tavolo della conciliazione.

La composizione della lite può avvenire ad opera delle stesse parti ed in questo caso si par la di autocomposizione.Oppure le parti possono ricorrere all'intervento di terzi avvocati e/o mediatori, in questo caso si avrebbe una eterocomposizione ed il terzo potrebbe avere la funzione di elaborare la proposta di composizione.

Mezzo Ci possono essere due percorsi applicabili:
- il negozio di accertamento;
- la transazione.
- Con il primo le parti compiono una semplice ricognizione dei loro diritti preesistenti dando ad essi certezza giuridica circa il contenuto e gli effetti che essi produrrebbero in sede di contenzioso.
- Con la transazione, come disciplinata dall'art. 1965 ss. Cod. civ., le parti risolvono la lite tra loro o ne prevengono l'insorgenza facendosi reciproche concessioni e compiendo, un atto dispositivo dei propri diritti.
- Non necessariamente i due percorsi sono svincolati tra loro, ma il primo potrebbe essere propedeutico al secondo perché faciliterebbe la de finizione dell'Accordo avendo, preventivamente, valutato i confini del che cosa chiedere, e della fondatezza giuridica del petitum. Gli effetti sono un Accordo liberamente convenuto tra le parti, anche se con l'intervento di un terzo "neutrale" e quindi il verbale di Accordo diventa vincolante alla stregua di qualsiasi altro contratto. Il ruolo del mediatore potrebbe essere utile per aiutare le parti a trovare una soluzione soddisfacente per tutti. In fase di sperimentazione potrebbero essere seguite le varie tecniche a libera scelta delle parti per valutare, a posteriori, quale procedura è più facilitativi nell'ambito pubblicistico.

Procedura Il percorso può seguire un iter predefinito ed in questa ipotesi si parla di svolgimento tipizzato e quindi proceduralizzato. In alternativa non si predefinisce un percorso e si lascia alla libera determinazione delle parti o di queste con il terzo neutrale della procedura da seguire.

In Italia si tende a predefinire le procedure anche per la fattispecie della conciliazione e quindi ad irrigidire il sistema, che invece dovrebbe fare della libera determinazione delle parti il principio fondamentale su cui basarsi.

Negli Stati Uniti, colui che svolge la funzione di mediatore individua, autonomamente, tutti i mezzi per arrivare ad un Accordo. Ciò che viene curata è la sua preparazione, fin dall'Università o con corsi specializzati, vengono insegnate le tecniche da utilizzare per facilitare il dialogo tra le parti ai fini di una risoluzione amichevole.

La conciliazione parte da un presupposto di non contenzioso e quindi obiettivo delle parti o del terzo neutrale è quello di individuare la possibile soluzione ed orientarsi verso un Accordo accettabile.

Infatti, più opportunamente nella fattispecie che si sta prospettando più che alternativa soluzione alla controversia sarebbe meglio parlare di appropriata soluzione alla controversia.

Termine che meglio raffigura il percorso non strettamente giuridico, ma di reciproca soddisfazione delle parti.

Va considerato che l'Accordo può essere globale o parziale e comunque il tentativo di conciliazione non implica una preventiva rinuncia alla via giudiziaria e, quindi, in caso di infruttuoso tentativo è sempre possibile portare il conflitto in quella sede.

Altro elemento da considerare è la rapidità della procedura (il tentativo potrebbe concludersi in una seduta) non produce ritardi rilevanti all'eventuale ricorso ordinario, mentre, in caso di successo i risultati sarebbero immediati.

È stato anche superato il timore che la conciliazione potesse configurarsi lesivo del comma 1 art. 24 della Costituzione che sancisce il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi.

Infatti, ben due sentenze della Corte (una del 1992 e una del 2000) hanno chiarito che non c'è violazione perché rimane sempre aperta la porta della giurisdizione tradizionale, qualora il tentativo di conciliazione fallisca.

Se questa è la connotazione generale dell'istituto, avendo presente il quadro, valutiamo ora la percorribilità dell'ADR nei rapporti Stato-Regioni.

Chi scrive ritiene che, oltre i presupposti "virtuosi" di limitare il contenzioso ed il numero delle impugnative, esso possa costituire un percorso "di federalismo maturo" tra le Istituzioni pubbliche.

È indubbio che la riforma del Titolo V ha portato ad un aumento del contenzioso Stao-Regioni in parte ascrivibile a qualche difficoltà attuativa dell'art. 117 che lascia ampi spazi all'interpretazione nella precisa individuazione delle competenze.

La declaratoria delle competenze esclusive dello Stato e delle competenze concorrenti delle Regioni e, di risulta, le competenze esclusive regionali pure essendo un elemento particolarmente innovatore non è stato foriero di chiarezza come era nell'intento del legislatore.

Ciò che è stato fatto fino ad ora è stato di delegare, alla Corte Costituzionale, l'onere di porsi come arbitro interpretatore in tutti i casi di conflitto di competenze.

Lo stesso professor Nicolò Zanon (professore di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Milano), in una audizione alla Camera, afferma che la riforma del titolo V ha generato un "fortissimo aumento del contenzioso tra Stato e Regioni" e che il "contenzioso costituzionale ha fatto del nostro federalismo – regionalismo un singolare federalismo o regionalismo di carattere giurisdizionale.

Proseguendo nel suo intervento ha affermato che "assistiamo ad una contrazione della responsabilità e del ruolo delle Assemblee parlamentari e ad una sovraesposizione politica di un organo giurisdizionale quale è la Corte costituzionale.

Auspica che il "contrasto tra Stato e Regioni – da risolvere in via giudiziaria- debba tornare ad essere una mera possibilità e non, invece, una forte probabilità come accade attualmente". Conclusioni che non si possono che condividere e che rafforzano il bisogno di trovare alternative al rapporto conflittuale che si è accentuato.[3]

Nel periodo che va dall'8 novembre 2001 ad oggi (elaborazione dati del Ministero Affari Regionali) il Governo ha impugnato 152 leggi regionali ed ha ritirato 6 ricorsi. Sempre nello stesso periodo, le Regioni hanno impugnato 126 leggi statali di cui 8 non costituzioni in giudizio.

Già i due dati delle 6 impugnative ritirate e delle 8 mancate costituzioni indicano una riflessione sul fenomeno impugnative ed una valutazione, anche successiva, della fondatezza dei motivi addotti o degli effetti negativi in campo finanziario.

Questi elementi portano a fare alcune valutazioni sulla percorribilità della procedura dell'ADR tra pubbliche Amministrazioni e portano ad affermare che il percorso è già attivato.

Forse, è stato definito "leale collaborazione tra Stato e Regioni" "concertazione – collaborazione", ma è indubbio che si sta dando una valenza, diversa dal passato, a questi termini.

## 5. Premesse per una procedura di conciliazione

Su questo tema, un elemento di forte novità, per limitare il contenzioso tra Stato-Regioni ed Autonomie locali, è contenuto nell'Accordo del 20 giugno 2002 denominato "Intesa inter-istituzionale tra Stato-Regioni ed Enti locali" sottoscritto ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281.

Alcune affermazioni di quell'Accordo indicano la chiara volontà delle parti di porre in essere comportamenti collaborativi come enunciato nei Principi dell'azione comune:

a) privilegiare, tra più possibili interpretazioni della legge costituzionale, la più aderente alla logica del pluralismo autonomistico cui è ispirata la riforma costituzionale;

[3] Audizione del 18 maggio 2004 presso la Commissione della Camera dei Deputati in sede di esame ddl di riforma della Costituzione.

b) considerare il principio di sussidiarietà, elemento fondante della riforma, unitamente ai principi di differenziazione ed adeguatezza;
c) garantire, in ogni caso, il rispetto dei principi di continuità e completezza dell'ordinamento giuridico,

ma – soprattutto – tesi alla "Ricerca della più ampia convergenza per addivenire in ordine alle rilevanti questioni interpretative e di attuazione poste dalla riforma costituzionale del Titolo V".

Particolarmente significativa è l'affermazione in tema di poteri legislativi con la determinazione che "Lo Stato e le Regioni individuano e delimitano i rispettivi ambiti di competenza per un corretto esercizio delle funzioni legislative. Tale delimitazione si rende necessaria anche al fine di dare certezza nell'ambito delle materie rimesse in competenza residuale regionale e per l'individuazione di soluzioni volte a prevenire e limitare il contenzioso istituzionale ".

L'Intesa prosegue dichiarando il reciproco impegno a verificare, anche in fase di predisposizione degli atti normativi, il rispetto puntuale delle rispettive competenze come individuate nel nuovo Titolo V della Costituzione proponendo, ove occorra la modifica o il ritiro.

In conclusione, si afferma l'impegno a ricercare ulteriori azioni coordinate proponendo anche nuovi strumenti di collaborazione e di intesa.

Questo Accordo, di importante rilievo per le affermazioni che contiene, dovrebbe essere seguito da precise individuazioni di nuovi strumenti e nuovi percorsi con i quali darvi attuazione. Uno di questi nuovi strumenti potrebbe essere la procedura dell'ADR (Alternative Dispute Resolution) che, non solo potrebbe fare diminuire il numero dei ricorsi alla Corte Costituzionale, ma potrebbe anche prefigurare un modo nuovo di rapportarsi tra Stato-Regioni ed Autonomie.

Quale il percorso per attuarlo?

Premesso che, come affermato precedentemente, esiste già un atto che si prefigge di prevenire e limitare il contenzioso costituzionale l'elemento in più, per i sostenitori del percorso normativo, potrebbe essere l'approvazione di un articolo che preveda – obbligatoriamente – di esperire un tentativo di conciliazione prima del ricorso alla Corte Costituzionale.

Questo presupposto legislativo potrebbe anche non esserci perché niente vieterebbe, se non la volontà delle parti, che – senza fare scadere i termini per l'impugnativa – si esperisse una procedura di mediazione.

Il tentativo potrebbe essere esperito direttamente dalle parti o anche con l'aiuto di un terzo "neutrale" concordamente individuato e con procedura totalmente svincolata da percorsi precisi (inoltro domande, predisposizione memorie ecc come nei collegi arbitrali). L'unico elemento essenziale diventa l'espressione della volontà delle parti.

Il risultato della mediazione potrebbe essere globale e quindi resterebbe da definire con quale atto dare esecuzione all'accordo raggiunto.

Questa parte finale è sicuramente quella più complessa infatti, qualora l'oggetto della procedura conciliativa fosse una legge già approvata il solo verbale di conciliazione non sarebbe sufficiente a rendere efficace l'Accordo, ma si renderebbe neces-

sario un provvedimento legislativo con caratteristiche di urgenza. Su questo punto diventa rilevante anche chi partecipa alla mediazione, infatti, se per la Regione è il Presidente della Giunta o suoi delegati per il Governo dovrebbe essere il Presidente del Consiglio o suoi delegati (Ministro Affari regionali e Ministro o Ministri competenti per materia).

Per entrambi rimane, poi, il nodo dell'approvazione – rispettivamente – in Consiglio ed in Parlamento.

Nel il caso di accordo parziale, alle problematiche esposte andrebbe aggiunta l'impugnativa per la parte residuale.

Il percorso che si è delineato, a ben vedere, non costituirebbe una novità assoluta tra Stato e Regioni.

Infatti, è già in atto una procedura simile e preventiva – in alcuni casi e per alcune Regioni – su leggi regionali in itinere per le quali vengono effettuati incontri – con il coordinamento del dipartimento degli Affari regionali tra rappresentanti regionali e rappresentanti ministeriali con l'obiettivo di valutare eventuali motivi di contenzioso su testi in itinere e quindi ancora modificabili.

La stessa procedura potrebbe essere attivata su decreti legge (modificabili in sede di conversione). Non mancano neanche casi di legge regionali, già impugnate e sulle quali (in attesa del pronunciamento della Corte) vengono effettuati incontri volti a valutare le "ragioni" delle parti ed ad individuare un eventuale accordo mediato sui limiti delle rispettive competenze.

Ciò che si è voluto evidenziare, in questo intervento, è la percorribilità di un Istituto che – in definitiva – sta già attuandosi senza che venga definito come "conciliazione "e che quindi necessiterebbe di ulteriori approfondimenti e valutazioni da parte dei soggetti interessati.

## MODERATORE

Ringraziamo la Dott.ssa Usai per il suo intervento, l'excursus storico e l'immersione nella situazione attuale, che ci portano ad evidenziare varie possibilità di intervento.

È chiaro che tutto sarà molto più stimolante per i convegnisti al momento nel dibattito, ma il quadro con la Dott.ssa Usai lo abbiamo completato.

Interrompiamo ora i lavori. Grazie.

Ripresa lavori ore 15,00.

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 53



MODERATORE

Tra i primi oratori abbiamo il Dr. Pier Luigi Magliozzi, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Interno, la cui esperienza è sicuramente un punto di riferimento per il nostro dibattito. Desidero comunicare la presenza e l'intervento del Ministro per gli Affari Regionali alle 17,30, mentre io tra poco vi dovrò lasciare per partecipare ad altra riunione. È previsto un dibattito sulle cose che ci stiamo dicendo, per cui prego coloro che vorranno intervenire di iscriversi.

Prego, Dr. Magliozzi.

PIER LUIGI MAGLIOZZI

Ovviamente, guardando il programma, la mia più che una proposta è una testimonianza, cioè come in una ottica di Ufficio legislativo di Ministero si vive il problema di cui oggi abbiamo parlato.

Devo dire con molta onestà che io mi sono riconosciuto molto nell'intervento della Dott.ssa Galluccio, del Dottor Catalano, nel senso che spesso – adesso parlo per la mia esperienza personale – con il Ministero dell'Interno abbiamo avuto qualche problema.

Per esempio, il discorso della valutazione preventiva su richiesta regionale è stato – secondo noi – vincente, perché io mi sono trovato, specie sulla legge della polizia locale, con la Lombardia e con il Lazio ad avere l'opportunità, ma perché così voleva la Regione e così gradiva la Regione, di poter attivare un discorso ancora nella fase dell'esame da parte del Consiglio regionale.

Secondo me, è stato sicuramente positivo perché di quelle leggi il Ministero degli Interni non ha proposto in Consiglio dei Ministri l'impugnativa, il Governo non le ha impugnate e in qualche modo in via preventiva, ma tutto basato ovviamente sul consenso e la disponibilità regionale, che addirittura ce lo chiedeva lei, la Regione, di avviare certi tipi di discorso.

Come pure, sempre per mia esperienza, in Emilia Romagna: la Regione Emilia Romagna aveva fatto una legge, devo dire anche molto bella, molto buona, sugli enti locali, ma c'era su qualche norma una chiave di lettura che fra noi e il Ministero degli Interni e Regione era diversa.

Siamo riusciti anche in quel caso, legge approvata, ad evitare l'impugnativa, forse con un po' di fantasia – passatemela – cioè siamo arrivati a un carteggio fra la Regione e lo stesso Ministero degli Interni, in cui la Regione ha in qualche modo dato un'interpretazione identica della legge che nasceva dal Consiglio regionale, per cui quella preoccupazione che noi avevamo di una norma che poteva essere compressiva per l'autonomia degli enti locali, in realtà andava letta in modo diverso.

Noi, ovviamente, sul principio di dare collaborazione partendo da una interpretazione che ci veniva detta come interpretazione autentica del Consiglio regionale, abbiamo ritenuto di non proporre alcun tipo di impugnativa.

Ecco, quindi, se è il discorso della valutazione preventiva su richiesta regionale oppure contati i famosi 60 giorni addirittura prima ancora della delibera del Consiglio dei Ministri, fra gli uffici della Regione – in quella fattispecie io parlo della mia esperienza – e l'ufficio ministeriale, che in qualche modo avrebbe voluto proporre l'impugnativa, questi contatti diretti e personali, che a volte aiutano a capire la formazione della norma, etc., sicuramente possono aiutare ad eliminare il contenzioso.

È chiaro che al di fuori di questi casi volontari, se dovessimo fare un discorso a legislazione vigente, io ben volentieri accetterei una provocazione che la Dott.ssa Usai ha fatto, cioè mi sembra che quelle sono le strade da percorrere.

Ora, dato che siamo qui, forse avete anche un briciolo di fantasia in più, io vedo che nella fase della formazione legislativa sia dello Stato che della Regione certi stru-

menti comunque legislativi sono stati previsti di raccordo, adesso parlo da funzionario e da tecnico, non da politico.

Per esempio, la legge costituzionale numero 3 aveva previsto, so bene che non è stato attuato, l'art. 11 in cui prevedeva che la Commissione per le questioni regionali fosse opportunamente integrata da rappresentanti delle Regioni e degli enti locali e che questo, addirittura, costituisse un parere rinforzato tale da impedire in sede parlamentare (termine incomprensibile) ricorso dei provvedimenti legislativi.

Ora, posso capire i motivi di opportunità tecnici e politici che hanno impedito l'attuazione dell'art. 11, però mi sembra che un tentativo, normato e garantito, di intervenire nella fase della formazione della normativa come quello dell'art. 11 non sia poi, tutto sommato, da rinunciarci a priori.

È vero che era legato alla fase transitoria fino alla riforma del titolo primo, cioè significa che, se andasse in porto la riforma costituzionale in atto con il Senato federale, potrebbe essere considerata superata, ma potrebbe essere una soluzione transitoria, anche perché, per qualche articolo di dottrina che ho letto, il discorso del Senato federale non sempre trova soddisfazione, perché non sempre c'è una presenza effettiva delle Regioni nel Senato federale.

Per questo motivo la soluzione dell'art. 11 provocatoriamente intesa, secondo me, perché scartarla a priori? Ci sono stati problemi tecnici, d'accordo. Pare che giustamente il rinvio ai soliti regolamenti parlamentari fosse poco, forse occorreva un intervento legislativo ulteriore che sciogliesse il nodo rappresentanza enti locali-Regioni, però è una strada da percorrere.

Al di là dell'art. 11, false informazioni in Parlamento, tutto sommato anche per quanto riguarda i provvedimenti in fase di formazione di iniziativa governativa, la Conferenza, laddove funzioni, – io ho fatto una esperienza di un anno e mezzo di segretariato in Stato città – quindi in qualche modo ho vissuto l'ambiente delle conferenze, ma la Conferenza dà anche una opportunità per quanto riguarda l'attività normativa dello Stato di dialogare con Regioni e enti locali nella fase di formazione del provvedimento.

Anche questo, perché no, considerarlo uno strumento, per quanto possibile? Io ovviamente sto mettendo sul piatto quella che è una mia esperienza personale.

Quindi, si può intervenire su iniziativa del Governo, in sede di Conferenza (termine incomprensibile) il Governo, se rispetta il 281, gli atti li deve portare preventivamente alle Conferenze Stato-Città, unificato, Stato-Regioni, gli atti vanno portati all'attenzione preventiva, quindi c'è una fase in qualche modo di consultazione, se non vogliamo dire concertazione.

In sede parlamentare c'è l'art. 11, ma sbrigliando la fantasia già in alcuni casi si pone, ma addirittura in una riunione immaginaria, ma perché – se dobbiamo fare un intervento normativo – su certi atti normativi che vanno al Consiglio dei Ministri addirittura o in certi casi è previsto che si possa avere un intervento in Consiglio dei Ministri, dei Presidenti delle Regioni laddove, ovviamente andiamo a notare.

Direi che tutto quello che si può fare nella fase antecedente la formazione dell'atto normativo, ben venga: l'art. 11 in Parlamento, le Conferenze per quanto riguarda le iniziative del Governo.

Io non escluderei personalmente anche di normare meglio la partecipazione al Consiglio dei Ministri della rappresentanza delle Regioni: qui noi siamo abituati a vedere un Presidente di Regione perché quel giorno si porta un provvedimento di quella Regione, ma perché non immaginare che il Consiglio dei Ministri, prima di deliberare una materia, senta un Presidente della Regione, un delegato della CINSEDO, la Conferenza.

Non è più il problema di quella Regione, ma di una legge dello Stato che riguarda le Regioni – dico per dire- sono provocazioni che sto lanciando sempre in questa ottica preventiva del conflitto.

E allora, se devo essere provocatorio, provo a mettermi dall'altra parte. Perché non immaginare, se il Parlamento ha l'opportunità ove funzionasse l'art. 11, di sentire una Conferenza in cui ci sono i Presidenti delle Regioni?

Ma perché i Consigli Regionali non possono sentire, prima di fare una legge, i rappresentanti dello Stato? E dico per dire.

Una specie di "Commissione Affari Statali" – adesso la chiamo così per capirci – nei Consigli Regionali, per evitare sempre, anche questo, ogni possibile conflitto.

Io dico: vediamo di farlo nei 60 giorni, vediamo di aumentare il dialogo perché evidentemente la Costituzione è la nostra Costituzione, è il nostro Stato, quindi non è interesse di nessuna delle parti, sia lo Stato sia le Regioni, accentuare i conflitti.

Spesso, io sono convinto, come diceva l'Avv. Fiumara, che certi conflitti nascono per la cattiva lettura delle norme; può darsi che obiettivamente noi "stataaali", apparato statale, siamo abituati a leggere in un certo modo, giustamente le Regioni leggono in un altro, forse, quando ci si parla, possiamo scoprire che diciamo le stesse cose con parole diverse.

Quindi, io dico: tutto quello che è possibile nell'ottica, ove lo voglia, spontanea una consultazione preventiva da parte delle Regioni e – ripeto – quotidianamente nel mio ufficio, ogni volta che mi si dà l'occasione, l'accetto volentieri, perché mi aiuta a capire e mi evita sollevare questioni che onestamente spesso sono veramente speciose e poi, obiettivamente, rendiamoci conto che qui ormai siamo parlando di conflitti davanti alla Corte, cioè dobbiamo essere pronti a sollevare questioni che siano le violazioni della Carta Costituzionale.

Spesso, cioè, quello che mi permetto di dire io, che sono un apparato statale, a volte sento dire: apparato statale... censure che non hanno senso, non sono censure di natura costituzionale, potrebbero essere di ben altro tipo, ma che non hanno più campo, cioè oggi come oggi, con il Titolo V vigente, se facciamo una censura, dobbiamo dire che quella norma contrasta con una norma della Costituzione e deve essere chiara, palese e motivata.

Questo tra l'altro dovrebbe evitare di sollevare spesso questioni che sono abbastanza modeste.

Allora, l'aiutare a leggere, pronti a dialogare con chi voglia, anche a prescindere... cioè, io non mi scandalizzo, ripeto, se una regione mi fa leggere il disegno di legge che sta discutendo in Consiglio. Nulla quaestio.

La Regione resta assolutamente libera di fare quello che vuole, io do una mia valutazione che può essere valutata zero, può essere valutata 10, 5, quello che

vuole, però forse ci siamo parlati prima, forse io ho capito cosa vuole fare la Regione con quel disegno di legge.

Quando mi arriverà sul tavolo il bollettino regionale forse ho meno dubbi, meno incertezze, quindi io andrei in un discorso di fatto (termine incomprensibile), di fatto qualsiasi soluzione possibile prima, sono ben disponibile a farlo.

Di diritto potrebbero essere previste certe forme, ripeto.

Capisco il fatto che l'art. 11 al numero 3 non si sia mai attuato, capisco i problemi, ma – secondo me – un tentativo di soluzione, se non vado errato, addirittura nasceva da lontano perché già la Commissione Bozzi prevedeva qualche cosa del genere, cioè immaginare che la Commissione delle questioni affari regionali fosse integrata in altre regioni non è un discorso che è nato solo con la numero 3.

Già prevedere quando si vanno a formare le leggi – io non direi controparti perché è antipatico, ma l'altra figura dell'istituzione (termine incomprensibile) dalla Costituzione abbiamo detto che c'è la Regione, gli enti locali, lo Stato – così che la Regione possa già in sede di formazione delle leggi poter far arrivare – dove? – nella sede dove si sta formando la legge, al Parlamento, Camera e Senato, il suo orientamento e che questo costituisca parere rinforzato superabile solo in certe condizioni, come dice l'art. 11 della legge numero 3, a me francamente sembra un peccato, una occasione perduta, onestamente buttata lì, ma un'occasione perduta.

Le conferenze le abbiamo. L'ideale, secondo me, per la mia esperienza di un anno e mezzo di Conferenza, meglio le facciamo e più ne facciamo e meglio è. Possiamo immaginare addirittura di aprire ancora di più – dico io – come provocazione personale, al Consiglio dei Ministri.

Anche le Regioni, perché non si aprono in qualche modo a prevedere, nella fase di formazione della loro normativa, che sia la Giunta o che sia il Consiglio, che se loro vogliono, possono sentire qualcuno?

Il discorso inoltre ovviamente è quello che si diceva al Dipartimento: ovviamente sono assolutamente disponibile a seguire le indicazioni che utilmente suggeriva la Dottssa Usai, cioè a me sembra che a legge vigente c'è il tavolo della concezione diretta – sono d'accordo che a livello tecnico è più facile a volte, sembra strano, ma è più facile a livello tecnico, diciamo che sono più radicati i tecnici, però, forse, da un lato sono più radicati, dall'altro hanno più frequentazione del tema e più tempo per approfondire – oppure la transazione.

Quelle sono sicuramente meglio, però anche qui – secondo me – lasciamo alla libera decisione o anche qui andrebbe normato? E questo ritarderebbe la cosa.

Io direi che tutto quello che si può fare senza norma è meglio, come già si fa con le (termine incomprensibile) dirette e informali fra Regioni.

Lo spirito, secondo me, se vogliamo che veramente lo Stato venga riformato e che questa Costituzione abbia più ampia attuazione è il principio della collaborazione, è l'unico, vero, grande principio che sta alla base di tutto e questa è la mia esperienza e io auspicherei che tutti i miei colleghi, anche i colleghi delle Regioni, tenessero presente. Grazie.

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 58



MODERATORE

Ringraziamo il Dr. Magliozzi per l'esposizione lucida riguardante la sua esperienza in un Ministero chiave come quello dell'Interno e passiamo a un altro intervento, il Dr. Enzo Grassi, Capo dell'Ufficio Legislativo della Regione Toscana.

ENZO GRASSI

Stamane nella relazione del prof. Cabras, se non vado errato, c'era un accenno a un caso evidentissimo di momenti conciliativi nella applicazione dell'accordo fra FIAT e General Motors, che viene indicato come qualcosa di emblematico sotto questo profilo.

Se non ricordo male, appunto, questo accordo prevedeva che i due Amministratori Delegati si vedessero di persona, assistiti dai loro consulenti, al fine di definire l'oggetto dell'esercizio o meno della clausola PUT che la General Motors e la FIAT avevano stipulato .

Ecco, la difficoltà di individuare un percorso per l'attività di mediazione o conciliazione anche più semplicemente, fra Regioni e Stato in relazione all'esercizio – mi riferisco a tutta l'attività legislativa – sta proprio in questo: che qui mi sembra difficile individuare, anche se questi fossero – come si accennava stamani – i Ministri o il Presidente della Regione, qualcuno che disponga dell'oggetto di cui si discute, come gli Amministratori Delegati della FIAT e della General Motors ne dispongono o come, probabilmente, se io e il collega dobbiamo conciliare in relazione a un nostro eventuale contratto di compravendita, possiamo disporre pienamente dell'oggetto della disputa.

A livello di Stato-Regioni, temo che non vi sia nessuno che abbia questa possibilità e questa è una prima difficoltà, però questa era una osservazione che volevo fare a monte di tutto questo.

L'oggetto del nostro incontro è, comunque, stimolante e interessante, anche se ne notiamo, come sto facendo io, le difficoltà di portare avanti un complemento.

Credo che si debba probabilmente partire da ambizioni alte anche per accontentarsi poi di qualche percorso più fattibile, quello che veniva prima indicato dal Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero dell'Interno è appunto un po' il percorso che pensavo di delineare anch'io, a conclusione del mio intervento.

Qui noi dovremmo portare appunto testimonianze e, eventualmente, proposte.

Ecco, la prima cosa che mi sembrava doveroso dire -io credo che sia importante – è che la Regione Toscana è individuata tra quelle che sono presenti probabilmente oggi come una delle più litigiose, le cui leggi e i cui ricorsi contro le leggi statali più alimentano la giurisprudenza della Corte Costituzionale o alimenteranno nei prossimi mesi, visti i ricorsi che sono ancora pendenti.

Questa impressione, secondo me, non è del tutto esatta, perché dimentica che, in realtà, la Regione intreccia continui rapporti con gli organi statali, ha stipulato una intensa attività di accordi, protocolli di intesa con le Amministrazioni Statali e tiene rapporti – proprio l'esperienza che abbiamo avuto in queste settimane per la nostra legge sul procedimento elettorale regionale – col Ministero dell'Interno, questo è un significativo esempio in questo senso, tiene comunque anche contatti e informazioni in relazione allo svolgimento dell'attività legislativa.

Il nostro statuto, che sta per entrare in vigore, prevede e dedica un articolo proprio ai rapporti, individua tra il modo di essere della Regione all'interno dell'ordinamento repubblicano come un modo che privilegia il momento dell'intesa con gli

organi statali, quindi è un nostro principio statutario e questo mi sembra un elemento estremamente significativo, la negazione di ogni "separatiz" della Toscana rispetto al resto.

Per quello che riguarda, però, più propriamente il momento conflittuale del contenzioso, dicevo che non mi sembra che i dati testimonino questo apparente collocarsi della Regione Toscana alla testa della classifica delle regioni che impugnano, perché, è vero che il numero delle leggi regionali impugnate è relativamente più alto da parte dello Stato di quella o di altre regioni, ma bisogna dare atto che – questo sia un bene o male qui non posso dire – la produzione legislativa della Regione Toscana è quantitativamente più rilevante di altre regioni.

Vedevo che è stata or ora impugnata la legge della Regione Sardegna sulla tutela delle coste sarde ed era, ho visto, la numero 8 del 24 novembre 2004. Le nostre leggi nel 2004 sono 64, quindi voi capite come – io ho fatto un po' la percentuale – quindi le leggi della Regione Toscana impugnate, rispetto al numero delle leggi della Regione Toscana, sono assolutamente nella media.

Qui nego a volte anche qualche affermazione dei nostri rappresentanti politici che vedono la Regione Toscana come particolarmente bersagliata.

È vero che vengono colpite leggi qualche volta significative politicamente, ma questo è un altro problema, se noi facciamo una analisi meramente quantitativa.

Ecco, così come i nostri ricorsi avverso le leggi statali sono in numero alto, però è un dato a tutti noto che nella scorsa legislatura regionale o meglio nella scorsa legislatura statale le regioni di testa, fra coloro che impugnavano le leggi statali, erano tutte diverse rispetto a quelle che sono ora.

È evidente in tutto questo che vi è un aspetto politico che nessuno sforzo di mediazione riuscirà mai a risolvere.

Vorrei, infatti, un po' analizzare gli elementi essenziali del contenzioso: La Regione, e mi riferisco alla mia, ha prevalentemente impugnato grosse leggi di riforma statale, con le quali si realizzavano parti fondamentali di un programma di governo: dalla legge obiettivo al condono edilizio – si potrebbe dire: ma allora, il condono edilizio per la rilevanza che ha assunto in questi anni – al codice Gasparri sulle telecomunicazioni, al problema dell'inquinamento elettromagnetico e così via.

Momenti rispetto ai quali è abbastanza difficile pensare alla possibilità di tentativi di conciliazione o mediazione per quanto autorevole o neutro sia il soggetto e per quanto abbiano buona volontà, ma in realtà ci sono due indirizzi politici, tutti legittimi, che si scontrano, di maggioranza governativa, di maggioranza delle singole regioni, che si scontrano.

Tutte e due ritengono di perseguire al meglio l'interesse pubblico ed esercitano una potestà legislativa in questo senso; quindi, in questi casi è abbastanza difficile.

E poi devo dire che c'è indubbiamente una simmetria informativa fra Stato e Regioni sotto questo profilo, perché le Regioni su tutti i provvedimenti statali di rilievo, a parte l'abuso dei decreti leggi, ma comunque anche quelli consentano di intervenire sia pure con la difficoltà della fase di conversione, hanno la possibilità, tutto sommato, di intervenire.

Le conferenze: è chiaro che riguardo alle conferenze credo che siano due anni che ci si dice che debba essere riformato il sistema delle conferenze.

Io sottolineai anche l'altra volta che c'è il punto che – secondo me – bisognava affrontare, anche se non è oggetto di oggi, ma il valore giuridico di questi atti.

Abbiamo una nuova fonte di diritto che sono gli accordi. La Regione Lombardia, qui, accanto a me, c'è il collega, so che su questo punto ha, per esempio, posizioni abbastanza dissimili dalla nostra, allora è abbastanza curioso che sull'ultimo accordo rilevante, quello che concerne la legge anti fumo, penso che prima o poi arriverà qualche Giudice di Pace in relazione alle sanzioni amministrative che forse cercherà di capire se alla base, a parte la legge statale, vi sono dei passaggi che si fondano sugli accordi del 16 dicembre, probabilmente non seguiti in molte Regioni da nessun altro atto, e se questi siano idonei ad essere un momento di mediazione fra la legge e il comportamento amministrativo del singolo operatore.

Per quel che ci riguarda infatti stiamo per varare una legge regionale per superare questi profili.

Quindi, dicevo che rispetto a questo contenzioso abbiamo una situazione in cui lo Stato conosce bene ciò che le Regioni dicono, tutte d'accordo o in parte d'accordo, ci sono trattative e anche gruppi di lavoro interregionali, le conferenze e così via, rispetto ai quali c'è un affermarsi...

Stamattina c'era l'accenno alla finanziaria: purtroppo la finanziaria è un nodo irrisolto – mi sembra – del nostro ordinamento; al di là delle centinaia di commi illeggibili, il problema è che il modo di formazione è tale che pensare di inserirsi in quelle votazioni frenetiche, concluse poi da voti di fiducia tra Natale e Capodanno, è del tutto illusorio e noi sappiamo che buona parte dei ricorsi delle Regioni sono contro qualcuno degli innumerevoli commi delle leggi finanziarie dal 2002 in avanti.

Quindi, questo è un poco l'elemento di difficoltà.

Se, invece, guardo alle impugnative statali rispetto alle leggi regionali, ecco, qui noto una differenza profonda: noto da una parte questa asimmetria informativa, molto spesso lo Stato, gli organi ministeriali, ignorano ciò che le Regioni stanno facendo e spesso viceversa.

Però, qui c'è, salvo i casi in cui le Regioni volontariamente vengono a porsi in rapporto con gli organi ministeriali, indubbiamente da valutare se si possa assumere un diverso modo di essere.

Ricordava prima il responsabile legislativo del Ministero dell'Interno una disposizione inattuata della legge 3 costituzionale sulla commissione bicamerale e quello, infatti, è un tentativo, l'invito al convegno ricordava la futura commissione paritetica per risolvere i conflitti tra Camere e Senato, ma quella è futura, qui ce ne una che invece è rimasta lì e credo che nessuno abbia intenzione di risollevarla.

Dico questo per dire come il problema, al di là di ogni soluzione di ingegneria istituzionale per quanto felice, creativa, stimolante, poi si arena nelle difficoltà del confronto politico di un sistema bipolare assai irrigidito, di cui conosciamo tutti le conseguenze.

C'è, però, anche una disposizione della legge La Loggia, della 131, che disciplina i compiti del rappresentante dello Stato nei rapporti con il sistema delle autonomie.

Rappresentante dello Stato con cui noi abbiamo ottimi rapporti e con cui speriamo di poter stipulare al più presto l'intesa per la gestione delle operazioni elettorali, quindi non vuole essere assolutamente una notazione che riguarda il comportamento del Prefetto Lombardi, ma credo che ci siano probabilmente – perché mi sembra – alla lettera iniziale le attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

Ecco, allora dico che forse si tratta un momento di sviluppare anche queste potenzialità, non so quanto fra Presidenza del Consiglio, Affari Regionali, Ministero dell'Interno, ma forse il ruolo dei rappresentanti delle Regioni a statuto ordinario dello Stato, che poi è il Prefetto del comune della città capoluogo di regione, potrebbe essere stimolato comunque a raccogliere, a fornire, a dare quegli elementi per sviluppare quelle potenzialità di cui parlavo

In questo quadro credo che un elemento indispensabile sia l'informazione, perché se guardo il tipo di impugnative, statali, leggi regionali, personalmente ho l'impressione veramente che in molti casi ci sia un problema di cattiva informazione, che onestamente ritengo parta da noi. Ossia le nostre relazioni di accompagnamento alle proposte di legge sono troppo spesso insufficienti e sommarie.

Le relazioni, gli ha atti consiliari purtroppo non aiutano. Quindi mi rendo conto che c'è anche questo punto di partenza.

Però, se guardo le impugnative statali che sono state fatte, mi chiedo su quale di queste possa giocare l'elemento informativo: personalmente ritengo su un terzo di esse.

Fra l'altro anche in una di quelle più strettamente politiche, come ad esempio l'ultima sul condono, nel ricorso dell'avvocatura dello Stato uno dei punti sollevati dice, infondo : "Forse io ricorro perché ciò che è riportato non è chiarissimo, se la Regione può chiarire, forse tutto ciò si potrebbe evitare ". Chiaramente è solo una parte del ricorso, però questo è significativo sotto questo profilo.

Evidentemente c'è in alcuni casi anche da parte delle Regioni una volontà di ribadire certe cose.

Noi abbiamo votato una legge che vietava la terapia elettroshock, a distanza di poche settimane la Corte aveva dichiarato illegittima la legge della Regione Marche.

Anche per questo, ovviamente, si può fare poco: la mediazione è una volontà di riporre un problema di questo tipo.

Però c'è un caso per esempio, noi abbiamo adottato un provvedimento, che forse ha toccato proprio gli uffici ministeriali, quindi c'è stata una reazione di incomprensione: perché noi abbiamo, applicando ci sembrava delle leggi statali vigenti, che attribuiscono le funzioni di collocamento per le categorie protette, senza apparentemente distinguere l'impiego pubblico da quello privato, noi abbiamo e voi avete impugnato ritenendo che invece… Ecco, lì forse abbiamo cercato di chiarirlo per lettera, ma la lettera 48 ore prima del Consiglio dei Ministri sortisce poco effetto. Forse non avremmo risolto, però la nostra intenzione era proprio quella. Forse c'è stata una mancanza da parte nostra nel interpellarvi prima, comunque non c'era affatto l'intenzione di occupare uno spazio di competenza, ma ritenevamo di poter esercitare uno spazio di competenza che – al limite, sorprendendo anche noi, il legisla-

tore statale, o meglio un regolamento delegato – ci aveva attribuito. Però, la competenza c'è, discipliniamola. Quindi, questo è un caso tipico in cui si può cercare di chiarirsi reciprocamente.

Un altro caso, poi non vi tedio più con questo, ma solo per dirvi come l'informativa sia importante: c'è stata contestata una nostra normativa che si limitava ad attribuire una funzione amministrativa alle Province, sulla base dell'assunto che noi avremmo attribuito alle Province competenze che erano da esercitare a cura degli organi statali. Chiaramente anche in questo caso nessuno può pensare che la Regione una mattina si sveglia e fa la solita bagattella.

Soggetto competente ad autorizzare l'immissione di pietre in mare, da oggetti volanti: una norma stranissima! Noi l'avevamo fatto sulla base di una disposizione, il decreto 112, che sembrava attribuirci queste competenze; la Corte ci ha dato ragione in questo caso, ma il problema non è questo, ma è che – anche in questo caso – un elemento di chiarimento ci avrebbe consentito di superare questa cosa.

È chiaro che ci deve essere una volontà di adeguamento. Veniva notato che negli anni non sono mancati casi di cessazione della materia del contendere. Allora qui occorre l'onestà e la volontà, anche prima della conciliazione. Ci sono state contestate alcune previsioni della nostra legge sulle acque minerali, in cui avremmo usurpato competenze statali in materia di unità di misura: volumi, capacità e così via.

Noi abbiamo immediatamente preso atto di questo e abbiamo portato in Consiglio Regionale una modifica della legge per adeguarsi, perché una volta lette le motivazioni del ricorso ci hanno convinto. Quindi, qui c'è anche la volontà e l'onestà tecnica degli organi di supporto statali e regionali di non trincerarsi, soprattutto in questi casi in cui l'aspetto è essenzialmente tecnico e non politico.

Ritengo quindi che lo stimolo che ci ha suggerito la collega Usai, sia estremamente interessante, andrà sviluppato in futuro ed è importante. Credo che, nel frattempo, forse bisogna cercare di colmare questi elementi di vuoto: ne ho indicati alcuni, come ad esempio il ruolo del rappresentante dello Stato.

Veniva richiamata l'intesa interistituzionale del giugno 2002: io avevo qui già la nota in cui il segretario (nome incomprensibile), quattro mesi dopo mandava la nota di sintesi in cui venivano evidenziati i principali episodi di mancato rispetto da parte del Governo dell'intesa e interistituzionale, quella che richiamava la collega Usai questa mattina e che, fra le altre cose, prevedeva che insieme si cercassero di definire: le zone grigie e gli elementi di incertezza che scaturivano dalla riforma del Titolo V.

Allora, personalmente ritengo che l'intesa interistituzionale c'è ed è viva; poi forse nessuno se lo ricorda a parte qualcuno di noi – però c'è. Forse a questo punto, molto modestamente – visto che i principi generali del rapporto sono già scritti – si tratta solo di " dargli delle gambe ": ora, una "gamba" a medio lungo termine può essere quella di procedura di conciliazione e di mediazione. Però, a breve termine, probabilmente dobbiamo giocare su una probabilità di strumenti che già abbiamo e che sono quelli della Conferenza Stato-Regione, per quello che riguarda i rapporti delle Regioni con la legislazione statale in itinere. E dobbiamo, forse, ritengo che questo sia fattibile, delineare un percorso procedurale condiviso (Approvato o ovviamente in Conferenza Stato-Regioni), con il quale si formalizzi, si proceduralizzi il rap-

porto (Ma anche qui leale collaborazione se si firma l'intesa e poi la si rispetta) fra Regioni e Stato.

Io ho buttato giù una scaletta, ma insomma si tratta proprio di prevedere tempi tali che consentano agli organi statali… Io so che alcuni colleghi hanno delle perplessità a riguardo, perché suppongono che si voglia reintrodurre – così come rappresentante dello Stato, il vecchio Commissario di Governo riverniciato – anche il visto governativo. Ovviamente no, perché questo è un apporto collaborativo. Ognuno può andare avanti per la propria strada. Però, ritengo che si debba ridefinire, anche se dubito che ci si riesca in questa legislatura regionale, perché ormai in quest'ultimo mese difficilmente i Presidenti si occuperanno di questo, quindi è un lavoro per il futuro.

E dobbiamo però, forse, anche provare a buttare giù un'ipotesi procedurale che tenga conto dei 60 giorni finali, ma che soprattutto si inserisca nella fase di formazione del testo normativo, che consenta quindi di raccogliere.

Se noi faremo questo, ritengo che potremmo evitare parte del contenzioso che riguarda le leggi regionali: forse non tutto, forse nemmeno la metà, ma insomma una certa quota di riduzione.

Se poi si instaura poi questo rapporto continuativo credo che emerga – in fondo – una comunità di linguaggio, di aspirazioni e quindi si possa dare qui – il discorso è tecnico, ma i presenti a questo convegno sono tutti dei tecnici – dare tutti un contributo per superare questo elemento di difficoltà istituzionale, per un funzionamento più corretto delle istituzioni.

Grazie.

## MODERATORE

Ringrazio il Dottor Grassi per la sua lucida esposizione, ma soprattutto per il discrimine che ha indicato, fra le cose che possono essere oggetto di conciliazione e le altre che invece difficilmente avranno la possibilità di essere risolte in sede conciliativa.

Per quanto riguarda, poi, il rappresentante dello Stato il quadro che è stato fatto dal Dottor Grassi ritengo che in realtà sia quello che noi stiamo cercando di fare: dare delle competenze a rappresentanti dello Stato in modo che seguano i lavori presso i consigli, ne riferisca e si discuta prima: quindi questo è un contributo al sistema conciliativo.

Detto questo darei la parola al Dottor Luca Dainotti, Capo dell'ufficio legislativo della Regione Lombardia.

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 65



LUCA DAINOTTI

Grazie. Ho trovato opportuno questo incontro che considero, in qualche modo, una prosecuzione delle considerazioni fatte l'anno scorso durante il Forum della Pubblica Amministrazione, nel corso del quale già avevamo accennato alcuni dei problemi che dibattiamo oggi.

La lucida relazione del collega della Regione Toscana sostanzialmente mi vede molto in sintonia. Ora non vorrei tediarvi con la ripetizione di cose già dette e quindi cercherò di puntualizzare qualcosa che venga direttamente dall'esperienza della Regione Lombardia e segnatamente dalla giunta regionale.

Devo dire che i numeri che connotano il rapporto Stato-Regione Lombardia non sono molto cambiati rispetto a quelli che avevo già prospettato qualche mese or sono e che vedono, sostanzialmente, uno *score* abbastanza basso, "freddo" nel rapporto Stato-Regione Lombardia e viceversa.

Subiamo relativamente poche impugnazioni e abbiamo sinora ricorso in pochi casi contro provvedimenti dello Stato.

Sono consapevole delle ragioni che stanno alla base di questa scelta e di questa linea di condotta, ma devo portare anche l'esperienza di un rapporto col Governo che è stato abbastanza ricco e che ci ha consentito, in molti casi, di evitare il contenzioso su leggi nostre.

Ritengo che il contenzioso abbia costi molto evidenti, che sono costi diretti per le Regioni (non c'è il professor Caravita quindi ne posso parlare liberamente!): il contenzioso costituzionale costa per le Regioni.

(una voce dal fondo domanda: "Non lo gestite all'interno come noi?")

(risponde e riprende)

Non ci siamo ancora arrivati, ma ci arriveremmo, anche se la nostra avvocatura regionale copre ormai gran parte delle giurisdizioni.

E il contenzioso rappresenta un costo anche per i cittadini e la vicenda del condono edilizio la definirei esemplare in questo senso. Non vorrei farvi la cronistoria della vicenda, però vi ricordo brevemente che abbiamo assistito: ad una Legge Finanziaria e a delle impugnative contro di essa; abbiamo assistito all'emanazione di leggi regionali, che hanno risposto immediatamente ai principi espressi nella Legge Finanziaria, e che sono state a loro volta impugnate; abbiamo visto una giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha indotto il al Governo ad emanare, se non ricordo male, un Decreto legge che ha dato alcuni punti; il decreto legge è stato convertito e nel frattempo cresceva l'incertezza del cittadino. A seguito di ciò abbiamo emanato leggi regionali che sono state impugnate: la Regione Lombardia è tra quelle che hanno subito l'impugnazione.

Ora, se il cittadino o il rappresentante di un ufficio tecnico comunale, o un professionista mi chiedesse qual è la situazione adesso, dovrei estrarre dai miei archivi un faldone e sfogliarlo insieme a lui per capire a che punto siamo.

Quindi io credo che siano evidenti i costi e gli svantaggi dell'alimentare un contenzioso. Nello stesso tempo credo che ci troviamo adesso a ragionare di procedure di conciliazione anche perché abbiamo alle spalle un contenzioso consistente,

perché ormai la Corte costituzionale ha "squadernato" delle linee guida (Le chiamo così in modo atecnico) per la potestà normativa regionale, che potrebbero essere – forse – raccolte e organizzate, qualche modo: è un tentativo che vale la pena di fare, nel quale ci impegniamo per chiarire il quadro complessivo dei limiti della potestà normativa regionale residuale e concorrente.

Forse non avremmo potuto, quindi, parlare due anni fa di procedure di conciliazione, lo possiamo fare adesso perché le carte sono ormai disposte sul tavolo in molte materie, in molti ambiti.

Oserò anche qualche piccola provocazione, ci troviamo qui a ragionare di una serie di strumenti in modo molto libero, anche cercando di assemblare tanti piccoli tasselli che possono concorrere a generare strumenti e procedure senza un approccio dogmatico, perché credo che sia perdente un approccio dogmatico, o che comunque cerchi di inquadrare ciò di cui parliamo.

Personalmente ritengo che questa mattina il dibattito sia stato un po' asimmetrico, nel senso che ho visto molta attenzione sul contenzioso che riguarda le leggi regionali, e credo che il collega abbia fatto bene a ricordare la biunivocità del rapporto.

Sempre parlando di Legge finanziaria, anche in questo caso non vorrei ripetere cose già dette, però è chiaro che la Legge Finanziaria, di 551 commi, quanti sono, che è in gran parte frutto di un emendamento interamente sostitutivo del Governo e che è stato caratterizzata dai voti di fiducia, è un oggetto difficilmente gestibile in un rapporto conciliativo Stato – Regioni; tanto che noi stiamo ancora leggendo la Legge Finanziaria per comprendere fino in fondo cosa contiene e il comma 550 è quello che ci genera una sorpresa: i colleghi dell'avvocatura sono preoccupati per il contenzioso sulle quote latte, che credo sia stato inciso dalle Legge Finanziaria in uno degli ultimi commi.

Personalmente vedo più problemi che certezze, parlando di pratiche di conciliazione. Parto dall'esperienza della Regione Lombardia: la giunta regionale ha utilizzato molti degli strumenti che sono stati evocati oggi: dai tavoli di esame preliminare; di proposte di progetto di legge, ricordo che ne abbiamo uno importante sul Governo del territorio, che riscrive interamente la materia e che è stato visto in passato con gli uffici governativi competenti. Anche se non posso garantire che il testo che andrà a breve all'esame dell'Aula Consiliare sia parente di quello che era stato visto in precedenza: questo già evidenzia uno dei problemi.

C'è stato poi un rapporto anche informale, epistolare che ci ha portato a riconoscere la fondatezza di alcuni rilievi e a correggere in corsa leggi regionali già vigenti, quando non fosse ancora spirato il termine per il ricorso, utilizzando gli strumenti disponibili.

Noi facciamo, purtroppo, un uso improprio delle leggi finanziarie – la collega del Consiglio lo sa bene – inserendoci a volte anche norme sostanziali. Quindi, abbiamo usato uno di questi veicoli per introdurre la correzione, in extremis, alla legge regionale, a rischio di impugnativa.

Anche a tale proposito racconto una piccola esperienza che può essere significativa rispetto ai problemi di cui parlavo prima: il consiglio regionale ha approvato nel 2004 una legge che riguarda i tempi delle città (Siamo arrivati un po' ritardo, fa

seguito ad una legge statale sullo stesso argomento) e ci è stato fatto notare come un comma dell'articolo 2 di questa legge facesse pensare ad un'ingerenza della Regione nell'organizzazione di uffici statali, ubicati sul territorio.

Obiettivamente, la lettura di quel comma un po' farraginoso poteva prestarsi a qualche dubbio interpretativo. Quindi, la mia struttura ha dichiarato che non esisteva alcuna intenzione di prevedere questa ingerenza, ma che il ruolo della Regione, che cercava di costruire il coordinamento tra tutti i soggetti interessati a garantire un corretto uso dei tempi delle città, rispondeva pienamente alla norma statale.

Personalmente, però, mi sono fatto interprete di una volontà del legislatore (Anche in questo caso prego la collega delle Consiglio regionale di non ascoltare, di non riportare quanto sto dicendo): mi sono fatto interprete di una *voluntas* delle legislatore, della quale io non avevo piena contezza, se non per avere seguito i lavori consiliari e aver avuto accesso alla Relazione di Accompagnamento al progetto di legge.

Quindi, uno strumento valido ma gravido di implicazioni e anche di problemi per quanto riguarda il rapporto Giunta – Consiglio.

Inoltre non dimentico che abbiamo sullo sfondo la riforma della parte seconda della Costituzione; anche questo mi fa pensare che forse è presto per un approccio sistematico in tema di procedure di conciliazione. Non è questa la sede per discutere se questa riforma andrà a buon fine o meno, ma questo Disegno di Legge Costituzionale prospetta un doppio binario di rapporto, che è quello ordinario – dell'impugnativa – ed è quello della tutela dell'interesse nazionale, che segue altri percorsi, altre procedure e porta ad altri problemi nel rapporto con le Regioni.

Ecco, poi, devo dire che le procedure conciliative dovrebbero considerare anche la possibilità di un contenzioso – in sede costituzionale – in via incidentale: questo è un altro elemento di incertezza, perché l'esperimento di una procedura conciliativa, che dia un esito soddisfacente, comunque non tutela da un eventuale contenzioso che emerga altrimenti.

Ora faccio una piccola provocazione, che spero non venga fraintesa: il fatto che si sia discusso della composizione della Corte Costituzionale (Non voglio affrontare un tema superiore alle mie forze) significa che pensiamo che una diversa composizione della Corte sarebbe più adeguata nel leggere la legislazione regionale, o nel leggere i motivi dei ricorsi delle Regioni nei confronti di provvedimenti dello Stato? Se pensiamo questo, allora, forse, dobbiamo porci il problema di procedure conciliative che possano essere asimmetriche rispetto al giudice ultimo. Perché se considero il giudice ultimo pienamente idoneo, mi avvicino con un certo spirito alla procedura conciliativa; se non lo considero tale mi avvicinerò con uno spirito diverso. Questa, ripeto, vuole essere una provocazione, ma che inviti a riflettere, quindi la esprimo senza remora.

Ecco, ho buttato lì un po' di elementi, se vogliamo anche in modo non organico, per ribadire l'interesse e l'impegno che la Regione Lombardia ha sempre avuto nel suscitare nuove forme di rapporto con il Governo. Ribadisco che il "puzzle" degli strumenti a disposizione è molto ricco, molti sono già sta anche prospettati. Credo che un ragionamento definitivo, complessivo e sistematico possa avvenire quando ci saranno più certezze nel quadro istituzionale complessivo.

Torno a ribadire una cosa che avevo già accennato nell'incontro presso il Forum sulla Pubblica Amministrazione, mi chiedevo allora e mi chiedo ancora adesso: dobbiamo aspettare i Decreti Legislativi che facciano la ricognizione di principi nelle materie, o no?

Sarebbe anche questo un elemento che potrebbe portare qualche conforto alla conoscenza del quadro complessivo.

Grazie.

MODERATRICE

Io do la parola alla Dottor Carpino Direttore della Segreteria della Conferenza Stato-Regioni e vi invito a riconsegnare al personale di supporto le schede per gli eventuali interventi, in maniera tale che possiamo iniziare a prepararle e impostarle per dopo.

Grazie.

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 69



RICCARDO CARPINO

Il mio intervento era previsto per stamattina, ma il discorso si è prolungato.

Intervengo ora, ma torno all'argomento su cui ci eravamo soffermati questa mattina. Quindi faccio una leggera marcia indietro, per riprendere un punto che, sostanzialmente, coinvolge la Conferenza che si può considerare – secondo la normativa vigente – la principale, se non unica sede di mediazione dei conflitti politici fra Stato e Regioni, di cui io sono Il Segretario. Parlo di conflitti e mediazioni che vanno fatte e che spesso non solo coinvolgono lo Stato e le Regioni, ma anche gli enti locali, conflitti, che sono al momento – parlo della mia esperienza – abbastanza latenti, ma probabilmente prima o poi esploderanno, forse anche con maggiore intensità, man mano che si andrà più avanti nell'attuazione della riforma del Titolo V.

La Conferenza è un grosso luogo di mediazione e tutto ciò che avviene all'interno è una mediazione, anche se su certe cose è meno evidente, come ad esempio i pareri sui disegni di legge.

Sostanzialmente, la Conferenza ha vissuto in questi 3 anni, dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V, un profondo mutamento, che magari all'apparenza non emerge. Un profondo mutamento che è dovuto al fatto che, comunque, lo Stato, per dirla francamente: "Non è più il padrone del vapore".

Quindi, si trova a discutere con le Regioni in posizione assolutamente pari simmetrica, lo stesso avviene con gli enti locali. Quindi il tavolo della Conferenza, è un tavolo dove i soggetti che vi partecipavano hanno un diverso approccio col problema. Questo crea delle resistenze a livello politico, a livello burocratico: insomma un film che tutti noi – che frequentiamo il tavolo della Conferenza – conosciamo benissimo.

Peraltro la Conferenza, nella sua matrice normativa, decreto legislativo 281 del '97, è una Conferenza – tra virgolette – " vecchia " : nel senso che va ad individuare degli equilibri che non sono più quelli politici attuali.

Era una Conferenza nata con un Presidente eletto dal Consiglio, oggi si trova un Presidente eletto direttamente, la cui forza politica è molte volte superiore a quello precedente.

È una Conferenza, che veniva intesa nella norma, da parte dello Stato chiaramente, come un posto dove ascoltare i pareri delle Regioni, ma poi, in realtà è il Consiglio dei Ministri che decide.

Questo ritornello ancora esiste. Per cui uno degli elementi – ad esempio – sui quali poi si incentra la mediazione (compito del mio breve intervento è anche di fare il punto di ciò che oggi accade) sono, per esempio, i pareri sui disegni di legge, o i pareri sui disegni di decreti legislativi, che fanno la solita " navetta" (non vi dico quale perché la conoscete meglio di me) e che arrivano dopo un primo esame da parte del Consiglio dei Ministri. Nel momento in cui passano ad un primo esame si acquisisce il parere della Conferenza. Il parere della Conferenza è una cosa abbastanza complessa, nel senso che non arriva subito, ma necessita di una serie di riunioni tecniche, che poi sono le principali sedi di mediazione; successivamente si passa alla mediazione politica, ma molto spesso quest'ultima non occorre perché la sede politica concretizza le conclusioni alle quali si era giunti nella sede tecnica.

Però, anche l'articolazione del parere risente dell'anzianità del meccanismo. Oggi noi abbiamo dei pareri favorevoli, pareri negativi e infine dei pareri condizionati: condizionati all'accoglimento degli emendamenti. Questo è qualcosa che ci si trova come eredità prima del Titolo V e sulla quale si continua a ragionare.

Condizionato all'accoglimento, sostanzialmente nei fatti, significa che se il Governo accoglie quell'emendamento si ottiene un parere favorevole, se il Governo non lo accoglie si ha un parere negativo.

C'è solo un piccolo particolare: che nessuno verifica quando è favorevole e quando è negativo, ma verifica ex post.

Allora, probabilmente, per dare maggiore senso a questa attività di mediazione del parere, oggi voi non dovete solo riflettere, nel momento in cui, come qualche volta accade, o in unificata, o tutte le Regioni, i Comuni, le Province, le Comunità montane si oppongono ad un disegno di legge di iniziativa governativa: è un muro, sostanzialmente, che si innalza davanti al Governo e che talvolta arriva addirittura ad una richiesta di ritiro del provvedimento, in qualche caso, a sua volta, assecondato dallo stesso Governo, che ha provveduto a ritirare il provvedimento. Si alza questo muro davanti al Governo difficile da valicare.

Proprio per non arrivare a questo irrigidimento, probabilmente bisogna articolare un modo diverso del parere. Probabilmente, bisogna uscire da questo meccanismo del parere favorevole, condizionato, dove non c'è una verifica ex post dell'avvenuta condizione e bisogna arrivare ad un parere favorevole o negativo.

Perché è difficile arrivare ad un parere favorevole o negativo? Perchè, sostanzialmente, si ragiona sulla base del discorso cui accennavo prima: il Consiglio dei Ministri decide dopo, nel momento in cui l'amministrazione di settore, il ministro di settore è andato a trattare il parere. Perché poi, va detto che tutte le amministrazioni hanno interesse ad un parere favorevole, non hanno interesse ad un parere negativo, proprio per il discorso che facevamo anche prima, ossia politicamente. Allora bisogna arrivare ad un parere diverso: nel senso che il parere può essere o solo favorevole o solo negativo. E si può stabilire con il parere quel punto fermo – a cui si accennava questa mattina, della mediazione politica.

Certamente il solo parere favorevole o il solo parere negativo comporta un ribaltamento del meccanismo: nel senso che bisogna, ormai, dire che la concertazione del Governo, come dovrebbe essere, avviene in Conferenza; e avviene in Conferenza anche tra il Governo, nell'ambito del Governo stesso. Io so benissimo che questo è un discorso che sul fronte statale ha qualche difficoltà ad essere affrontato, però fa parte del mio mestiere. Comunque, non c'è un'altra sede in cui, poi, si possa trattare in modo diverso da quello in cui si è trattato con le Regioni.

C'è un altro aspetto sul quale bisogna stare attenti: spesso una delle cose che si dicono contro la Conferenza è che essa sia una parerificio. Non per difendere il mestiere che faccio, ma non è un parerificio nei limiti in cui ci si rende conto che ogni parere è frutto di una trattativa; che il parere favorevole è frutto di una trattativa; che spesso alcune amministrazioni arrivano ad una seconda formulazione, per cui magari nelle statistiche ci si trova dinanzi a tantissimi pareri favorevoli. Ma perché ciò accade? Perché è una seconda riformulazione sulla base delle richieste delle Regioni.

Allora per evitare che sia un parerificio bisogna anche dire un'altra cosa: qualche volta accade che ci si trova dinanzi a quegli stessi motivi che avevano portato al parere negativo, proposti come ricorsi alla Corte. Allora è un equilibrio che va cercato ed è completamente da ridisegnare, perché certamente non si può precludere un ricorso alla Corte, però bisogna evitare di fare troppi passaggi sullo stesso tema.

L'altra parte sulla quale si incentra l'attività di mediazione – perché l'attività della Conferenza è prevalentemente di mediazione – sono gli accordi. Degli accordi ne abbiamo di vari tipi: basta vedere l'ordine del giorno che seguiamo per rendersi conto che ci si accorda su tutto, in sostanza: dall'aspetto igienico sanitario per la costruzione, la manutenzione e la vigilanza delle piscine a uso natatorio; in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-terapy; aggiornamento del prezzo in Italia di cessione del sangue. Cioè, sono cose che difficilmente se uno li legge – io necessariamente devo farlo – li inserisca poi nell'articolo 4 del Decreto Legislativo 281 con lo scopo di regolare l'attività amministrativa, perché è difficilissimo ricoprire con quella norma questo tipo di pattuizione.

Accordo sui criteri di massima nell'introduzione di farmaci e dispositivi medici di un posto medico avanzato di secondo livello, utilizzabile in caso di catastrofe. Ossia, bisogna rendersi conto che ormai dalla Conferenza, dopo il Titolo V, passa praticamente tutto. Quindi, non abbiamo poi molti limiti.

Va detto inoltre che l'accordo ha fatto fronte – con un meccanismo che andrebbe approfondito – all'assenza del potere regolamentare nelle materie di competenza legislativa concorrente. Questo finora sta tenendo e speriamo bene, insomma! Perché chiaramente stiamo andando ad incidere su materie che lo Stato non potrà più normare, ma lo stiamo facendo con uno strumento consensuale; non abbiamo più il parere del Consiglio di Stato; incidiamo sulla sfera dei terzi. Sono una serie di questioni sulle quali, probabilmente, bisognerebbe riflettere. Sull'accordo c'è stato un caso molto interessante, sul quale per questioni di tempo non mi dilungherò, che è quello sul turismo: c'è stata una legge sfortunata, che è la 135 del 2001, sul turismo che è entrata in vigore poco prima del Titolo V. Mai legge fu più sfortunata, secondo me, perché poi tutto il turismo è passato alla competenza regionale e tutti i meccanismi previsti da quella legge non funzionavano più. Nella legge si prevedeva una DPCM sul quale bisogna acquisire l'intesa della Conferenza, che fissava una serie di cose: tra le quali i requisiti per la disciplina delle professioni e per gli esami di abilitazione.

In questo caso, sostanzialmente, si è articolato un accordo, tra Stato e Regioni, che ha comportato un crisma di giuridicità sullo strumento, da parte della Corte Costituzionale,arrivando ad un annullamento parziale della parte in cui si prevedevano i requisiti e le modalità di esercizio della professione, e i criteri per gli esami di abilitazione da parte del Consiglio di Stato. Nel senso che il Consiglio di Stato, nell'ambito di un discorso molto più ampio, riprendendo il discorso della Corte Costituzionale sull'intesa della Legge Obiettivo, di cui alla sentenza 303, ha annullato questa parte, dichiarando che avrebbe dovuto esserci una visione unificante e che, quindi, non poteva essere demandato – così come demandava l'accordo – ad una disciplina solo regionale, per quanto riguardava questi aspetti.

Va detto che la Corte ha Costituzionale non ha esaminato ex professo questo tema; però sostanzialmente, l'accordo lo demandava esclusivamente alla potestà regionale. Probabilmente a tale proposito, e questo è un ulteriore spunto per il ragionamento della mediazione, bisogna anche pensare ad una serie di garanzie. Perché poi, alla fine, la Conferenza è una grossa sede di garanzie. Ossia, la Conferenza più ha forza, tanto più garantisce tutti quelli che ne fanno parte, tanto più è terza, perché è un po' questo il meccanismo.

Allora, probabilmente, tornando all'accordo sul turismo questo discorso potrà essere ribaltato in modo diverso, nel senso che la Conferenza rappresenterà il posto dove ci si riunisce e si adotta un atto che ha un'efficacia per tutti, ma praticamente lo Stato non c'entra.

Probabilmente, per una sorta di autoregolazione, la Conferenza Stato-Regioni, potrà essere organo; però l'idea è che occorre qualcosa dove si stabiliscano solo i rapporti tra le Regioni, in cui lo Stato non c'entra.

C'è un altro aspetto però dell'accordo, dove risulta con maggiore evidenza quella difficoltà, di cui parlavo all'inizio, di calare i contenuti dell'accordo nell'articolo 4 della 281, che regola l'accordo, ed è la valenza politica dell'accordo. Ossia l'accordo ha sostanzialmente, al di là di alcuni esempi, una valenza politica molto forte: basti pensare all'accordo dell'8 agosto 2001 in materia di sanità. In tale accordo il Governo conviene con le Regioni su una serie di cose per le quali si impegna l'adozione di un Decreto Legge – il testo dell'accordo prevede una via preferenziale per uno strumento legislativo: ossia, addirittura concorda con le Regioni l'adozione del criterio della corsia preferenziale in Parlamento per un eventuale Disegno di Legge. Quindi la valenza politica dell'accordo è quella poi assorbente, spesso e volentieri, rispetto anche al suo contenuto.

Non bisogna però nascondere che queste convenzioni fra i Governi creano dei disagi in Parlamento, perché alla fine il Parlamento si trova a ratificare qualcosa che è avvenuto a livello di Governo.

L'altra cosa è l'intesa. Sull'intesa si fa un gran parlare: intesa forte, intesa debole e quant'altro.

Noi, sostanzialmente, abbiamo anche in questo caso un'intesa nuova e un'intesa vecchia. L'intesa vecchia è quella della 281, ossia della Legge che regola la Conferenza ed è un'intesa debole: è un'intesa in cui sostanzialmente il Governo propone una sua idea su un provvedimento, cerca l'intesa per 30 giorni (e quindi lo scrive all'ordine del giorno per 30 giorni), dopodichè se non acquisisce l'intesa si va in Consiglio dei Ministri e il Governo provvede. Nella prassi, i 30 giorni sono un concetto abbastanza ampio e comunque non è più così. O meglio, in qualche caso di intesa non è più come è riportato nel 281. Ad esempio il Riparto del Fondo Sanitario, dove si arriva ad un'impostazione totalmente diversa: se prendete la modalità di ripartizione nel 2002, 2003, 2004 gradualmente questa stessa è totalmente cambiata. Nella 2002 il Governo è andato con un testo; nel 2003 sono state le Regioni a proporre il testo. Il Governo, poi, dinanzi alle proposte delle Regioni ha accettato, e alla fine l'intesa si è fatta sulla proposta delle Regioni stesse. Lo stesso è accaduto nel 2004, ora vedremo nel 2005. Comunque, il trend è totalmente cambiato e ha un

senso anche perché, come diciamo noi brutalmente, sono soldi delle Regioni e quindi è un problema dell'ambito regionale la ripartizione, fermo restando che stiamo parlando del medesimo totale.

Non è assolutamente la stessa cosa sul riparto del 56, federalismo fiscale.

L' intesa nuova è quella dell'articolo 8, comma 6 della 131, che dice: "Per il conseguimento di obiettivi comuni, raggiungimento di posizioni unitarie o armonizzazione della legislazione". Però, sono tre parole che ci hanno consentito di fare, in più di una occasione (l'abbiamo utilizzata spesso), alcune cose di una certa valenza, ad esempio, in materia di tutela della salute dei non fumatori, il procedimento sanzionatorio; l'altra, come si attua una raccomandazione della Comunità Europea: sono alcuni esempi. Un'intesa in materia di sicurezza alimentare che ha, addirittura, creato un organismo, che poi si interfaccia con l'agenzia di Parma e via dicendo, tralascio i particolari, ma che crea un organismo Stato-Regioni.

Un discorso di intesa è previsto da qualche legge statale, che dà, per esempio, delle deleghe al Governo, per la cui attuazione poi si prevede l'acquisizione dell'intesa stessa: vedi Legge Moratti, vedi codice della strada, vedi codice della nautica e quant'altro.

Anche qui c'è un tema, secondo me, da esplorare sia come mediazione, sia come contenzioso: anche qui ci troviamo dinanzi un contrasto tra due poteri. Per esempio, nel momento in cui abbiamo un'attuazione di un Decreto Legislativo, il Governo acquisisce l'intesa in Conferenza, quindi, blinda il testo; per i meccanismi dell'intesa, poi va alle Commissioni parlamentari.

Domanda: "Il Governo non può più modificare? " Qual è il testo tramite il quale ha conseguito l'intesa? Qual è il ruolo del Parlamento? Noi secondo i vecchi libri diciamo: "Il Parlamento è sempre sovrano ", però bisogna ragionarci. Quali sono i margini di superarla? Ossia, tutto questo rappresenta dei meccanismi che, in questi tre anni, il legislatore nazionale, il Governo – qualche volta il Governo dietro richiesta delle Regioni – ha introdotto nelle leggi. Però nella loro attuazione, come è ovvio d'altronde, cominciano a nascere i problemi.

Su un'intesa, e chiudo, che richiama un po' il tema dei rapporti fra potere legislativo e potere esecutivo, mi vorrei soffermare. Il tema suscita una necessaria ilarità, però poi merita un approfondimento ed è l'intesa sulla autorizzazione ai prelievi in deroga per le piccole quantità. Ossia, sostanzialmente, su quanti uccelli protetti si possono cacciare con le autorizzazioni in deroga: ossia, sostanzialmente, su quanti fringuelli i cacciatori della Regione Lombardia, piuttosto che del Veneto, possono andare a cacciare in deroga a questa cosa.

Un tema molto contorto; un ordine del giorno della Camera che ci chiedeva di fare un monitoraggio quando è stata approvata la legge: partiamo con questo monitoraggio e creiamo una procedura, per cui diciamo che (facendo a un'intesa : ex articolo 8, comma 6) nel caso in cui si facciano queste autorizzazioni in deroga per sparare ai fringuelli, bisogna che ciò sia dovuto, per esigenze di salute che ci sia sovrappopolazione; insomma una serie di criteri. Tutto sembra funzionare, dopodichè arriva una regione (non facciamo nomi) che ci dice: "Noi dobbiamo dividerci questi fringuelli da sparare " allora noi organizziamo un tavolo anche sui fringuelli e si arriva ad

un'intesa (anche questa ex articolo 8, comma 6) in cui ci si divide i fringuelli. I fringuelli non sono stati ascoltati!

Ci si divide i fringuelli numericamente: tot ad una regione, tanto ad una altra ed un tanto a un'altra ancora. Che succede? Che esce una Legge Regionale, di una Regione di cui non farò il nome, seguita da una successiva Legge Regionale di un'altra Regione, in cui sostanzialmente ci si appropria dei fringuelli che spettavano ad altre Regioni. O meglio che dovevano essere sparati nelle altre Regioni.

Ciò premesso, c'è un punto debole da considerare, e cioè che, nel momento in cui tutti i presidenti di Regione convengono in Conferenza su qualcosa, che si basa su un presupposto comune (perché si parla di ambiente, di fauna e quindi di cose che sono comuni; e comunque è comune il conseguimento che non si può, in base ad una determinata legge, superare un tot; che quel tot comunque deve essere conforme a quanto detto dall'Unione Europea), i governi che costituiscono la Conferenza, ognuno in casa propria, poi – (così come ce l'ha a livello nazionale il Governo) – secondo un potere legislativo regionale – va a legiferare in modo diverso. Il rischio è che tutta questa faccenda porti ad una situazione abbastanza ingestibile.

Ovviamente non mi dilungo, ma il tema potrebbe essere ampliato buttando un occhio ai rapporti tra la Conferenza e il Senato Federale

Si capisce,quindi, qual è, da una parte, la "tentazione" della Conferenza di andare ad allargarsi (Accordo dell'8 agosto 2001, dove il Governo conviene il Decreto Legge con le Regioni e poi lo manda in Parlamento) verso la parte legislativa, e dall'altra la " paura " della parte legislativa del Parlamento di trovarsi un competitor con molte frecce all'arco..

Non tirerò delle conclusioni per evitare di fare "pubblicità". Quindi, mi astengo assolutamente dal dire: "Che la Conferenza potrebbe essere la sede per tutte le future mediazioni!". Comunque, – secondo me – la Conferenza o qualsiasi altra sede deve avere la caratteristica di sede di garanzia, perché nel momento in cui garantisce lo Stato, garantiscono le Regioni, le Regioni nel loro ambito, le Regioni nei confronti degli enti locali, allora probabilmente diventa la migliore sede di garanzia, qualunque essa sia.

Grazie.

MODERATRICE

Allora, ringrazio il Dottor Carpino per le sue interessanti considerazioni, anche sulla spartizione dei fringuelli e darei la parola al Dottor De Liso, che ha chiesto di intervenire in questa fase, Regione Campania.

Grazie.

ROBERTO DE LISO

Il tema oggi in discussione credo abbia soprattutto il valore di uno stimolo alla riflessione e sia più sintomatico di un problema, di un disagio che risolutivo dello stesso.

Il problema è costituito dalla crisi – che giudico assai seria e profonda – dei rapporti fra Stato e Regioni.

Crisi che è testimoniata dall'elevato grado di conflittualità dinanzi alla Corte costituzionale ma che sarebbe sbagliato limitare all'ambito legislativo, all'interpretazione dell'art. 117 della Costituzione.

La crisi investe un complesso più ampio di rapporti e sinteticamente si può indicare come crisi nell'attuazione (mancata) del federalismo fiscale e crisi del federalismo amministrativo.

Su questi due terreni è oggi in piedi un contenzioso prevalentemente politico, un contrasto tra Stato e Regioni che non ha ancora intrapreso la via giurisdizionale. Ma se questo conflitto non troverà risposta (o almeno inizio di risposta) nelle sedi proprie, politiche, prima o poi cercherà sbocchi anche nelle sedi giurisdizionali. Tipico è il caso del decreto legislativo n. 56 del 2000, l'unico esistente ed insoddisfacente abbozzo di federalismo fiscale che, unitamente al DPCM attuativo, è, per l'iniziativa di talune regioni meridionali, dinanzi al Tar Lazio ed alla Corte costituzionale.

Se dunque vi è un problema serio di rapporti interistituzionali non credo che l'argomento proposto da questa giornata di studio –mediazione e conciliazione – evocazione di un universo giuridico privatistico, sia la risposta giusta alle esigenze presenti.

Pur rappresentando una interessante provocazione intellettuale credo abbia alla sua base un "vizio teorico" quando chiama in causa i menzionati istituti per risolvere un problema di rapporti tra lo Stato e le Regioni. Vorrei infatti che ci soffermassimo un momento sulla natura giuridica di tale conflitto: non siamo infatti in presenza di diversi interessi contrapposti (come accade normalmente nelle posizioni contrattuali) ma di un contrasto su come debbono essere curati interessi pubblici. Rispetto alle singole questioni, Stato e Regioni ritengono di essere titolari esclusivi – o comunque i soli idonei -della valutazione e dei modi di soddisfazione degli interessi dei cittadini amministrativi.

Quindi siamo in presenza di un contrasto fra indirizzi politici (in atto o in potenza divergenti) e di una reciproca *vindicatio potestatis*.

Un conflitto di tale natura può certamente trovare una sede di composizione. Ma non sarà quella che General Motors e Fiat individuano per risolvere i loro contrasti: sarà una sede istituzionale e politica, con le regole e le procedure che sono proprie a questi ambiti.

L'approccio odierno, pur intellettualmente generoso, è per questi motivi, fuorviante teoricamente ed anche politicamente. Infatti individua una sede con mediatori di cui non si riesce a comprendere la legittimazione (dato che gli interessi privati sono disponibili ed affidabili a terzi (arbitri, mediatori, etc.) a differenza di quelli pubblici) e, di conseguenza, l'efficacia pratica della loro azione. Con un duplice rischio: di un passaggio ulteriore soprattutto burocratico che non risolve (tutt'al più può inte-

ressare qualche corporazione professionale) il conflitto ed anzi finisce per svalutare le esistenti sedi istituzionali, di cui invece è urgente porsi, caso mai, l'obiettivo di una riforma e di un miglior funzionamento.

In questo senso voglio sottolineare, condividendone lo spirito, l'intervento del Segretario della Conferenza Stato-Regioni, dr. Carpino, di puntare al rafforzamento di tale sede, di cui tuttavia dobbiamo radicalmente rivedere il modo di funzionamento perché divenga una sede effettiva di confronto politico con la possibilità di una verifica seria e rigorosa dei risultati, di come gli impegni reciproci sono attuati e rispettati.

In realtà credo che sia prioritario un impegno comune volto ad attivare ed a far meglio funzionare tutte le sedi istituzionali di raccordo tra Stato e Regioni. Il federalismo, in genere e comunque quello che storicamente si sta costruendo nel nostro paese, ha un forte bisogno di istanze di raccordo, di dialogo, di confronto, di concertazione.

Le istituzioni debbono parlarsi e, nell'ambito delle responsabilità proprie, abituarsi anche a co-decidere.

In questa ottica non solo dobbiamo ricordare la fase difficile di vita delle Conferenze Stato-Regioni ed Unificata, ma anche chiederci il perché non sia stata attivata – nonostante l'esplicito impegno assunto nell'accordo interistituzionale – la Commissione bicamerale allargata alle Regioni ed alle Autonomie.

L'art. 11 della legge costituzionale del 2001 rappresentava un punto fondamentale per instaurare un raccordo Parlamento – Regioni che certamente avrebbe definito contenuti e limiti all'art. 117 della Costituzione. In quella sede inoltre si sarebbe potuto avviare un discorso politicamente impegnativo sul federalismo fiscale che è il cuore del nuovo disegno costituzionale e che non può decollare in sedi tecniche, pur meritorie (quale l'Alta Commissione), ne può scaturire da una iniziativa governativa che per una comprensibile prudenza politica non metterà in campo una sua proposta, per i tanti dualismi presenti nel nostro paese, di cui quello Nord-Sud resta poi il più delicato e decisivo per lo sviluppo.

Il rapporto Parlamento – Regioni costituisce un nodo irrisolto. Voglio aggiungere che non solo non si è data applicazione al citato articolo 11 ma l'attuale Commissione bicamerale per le questioni regionali non mi sembra riesca ad incidere, al di là delle migliori intenzioni, sul processo legislativo.

Eppure i vigenti regolamenti parlamentari prevedono un intervento della Commissione in tutti i disegni di legge che contengano disposizioni nelle materia dell'art. 117 (competenza concorrente): uno spettro assai largo di interventi che non sembra significativamente coperto.

Ed ancora: vi sono le Commissioni Affari Costituzionali Camera e Senato, il Comitato per la legislazione della Camera: è possibile che tutte questi sedi parlamentari non riescano a svolgere una funzione preventiva di filtro che valga ad attenuare il contenzioso tra Stato e Regioni?

Desidero insistere su questo punto perché credo che qui vi sia una grave interruzione del circuito interistituzionale. Valga un esempio a cui ho personalmente assistito in sede di esame della legge Finanziaria. In una lunga riunione notturna tra Regioni e Ministero dell'economia, conclusasi alla presenza del Ministro La Loggia, il Governo

si era pronunciato su una serie di richieste di emendamenti presentati dalle Regioni. Con un ragionamento di merito e dopo una discussione in contraddittorio aveva indicato quelli che poteva accettare e quindi presentare all'Aula per le relative deliberazioni. Ebbene quegli emendamenti non sono stati mai presentati: non si sa che fine abbiano fatto.

Ecco come pensiamo che sia possibile un efficace raccordo tra istituzioni nell'interesse della *governance* complessiva del paese se non abbiamo circuiti decisionali trasparenti ed affidabili?

Rivalutiamo e rafforziamo dunque le sedi di confronto esistenti tenendo anche presente che l'ultimo anno di legislatura nazionale coincide con quello iniziale della legislatura regionale e quindi le sfasature, per le differenti fasi di vita istituzionale, potrebbero diventare maggiori per numero e più rilevanti per contenuti.

In questa ottica vorrei anche affrontare la questione della cd asimmetria fra Regioni e Stato in relazione ai rispettivi procedimenti legislativi. Si nota infatti – lo ricordava prima l'amico dr. Grassi – che mentre le Regioni sono sovente chiamate a dire la loro su importanti testi legislativi nazionali e quindi, in via preventiva, hanno uno spazio ed un tempo per sottolineare eventuali invasioni di campo, il Governo ha contezza delle leggi regionali solo quando esse sono state promulgate e pubblicate. Da qui una asimmetria che andrebbe in qualche modo corretta.

Una questione va chiarita preliminarmente: questa asimmetria è un dato istituzionale che consegue alla natura delle pronunce che le Regioni nelle sedi delle Conferenze e nelle eventuali audizioni parlamentari sono chiamate ad effettuare.

I provvedimenti legislativi in questione infatti sono di competenza dello Stato centrale – Governo e Parlamento – e questo è un dato fuori discussione: ma l'ordinamento richiede, per un interesse generale, per un soddisfacimento il più possibile ottimale degli interessi dei consociati, che sul merito si esprimano anche le collettività territoriali con un proprio parere, che non riguarda dunque le sfere di reciproca competenza ma il modo in cui sono curati gli interessi pubblici.

Il livello territoriale – diciamo intermedio – deve dunque esprimersi per arricchire sul piano dei contenuti la dinamica istituzionale: per decidere di un interesse del cittadino italiano è interessante ed utile conoscere oltre che il pensiero del suo rappresentante nazionale – che è peraltro il titolare della decisione – anche il pensiero del suo rappresentante territoriale lombardo, toscano o campano che sia.

Profondamente diversa è la natura del rapporto inverso: relativamente ad una legge della Regione Molise non vi è una competenza nazionale possibile, neanche consultiva. Proprio perché il più contiene il meno e il rapporto inverso non è possibile.

Lo Stato nei confronti di un provvedimento legislativo regionale può solo esprimersi in termini di competenza e non di merito in quanto inidoneo a interpretare l'interesse territoriale nella materia devoluta. Ma questo è il carattere distintivo e il valore fondante di un sistema federale e costituisce l'espressione più tipica della sussidiarietà, nozione inconciliabile con quella di avocazione.

Se dunque questa asimmetria non è una stranezza ma un valore costituzionale ciò non toglie che vi sia un interesse generale al coordinamento legislativo, alla armonia fra le varie sedi della legislatura, per la certezza dell'ordinamento, per la trasparenza dei procedimenti, per la fruibilità della normazione che non deve costituire un impaccio all'agire dei singoli e delle imprese ma piuttosto fungere da opportunità e garanzia.

Anche sotto questo profilo non sembra utile riprodurre surrettizie forme di commissari di governo ombra, collocati dietro telefoni e tendaggi ministeriali, che possono dare alle leggi regionali *in itinere* effimere garanzie, per un *quominus imprimatur* destinato ad essere eventualmente contraddetto dalla sede superiore. (È successo anche con qualche statuto regionale che ha ricevuto un lasciapassare non ritenuto valido al successivo check-point).

Va piuttosto perseguita la valorizzazione delle sedi di raccordo e di concertazione che anche rispetto alle attività di legislazione regionale in corso possono costituire utili momenti di confronto, di comune ragionamento, di condivisa analisi giuridica su sfere di competenza, su impatti della regolamentazione.

A concorrere a tale lavoro sarà utile chiamare anche una sede che sta ricercando una propria identità e funzionalità, quale quella costituita dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli o delle Assemblee regionali.

A conclusione di questo mio intervento desidero richiamare l'attenzione sulla necessità anche di una riforma normativa del decreto legislativo n. 281/97.

Infatti, a prescindere dalla tendenza a riconoscere in Costituzione la Conferenza Stato-Regioni vi è un indubbio spazio che la Conferenza ordinaria deve riempire alla luce della riforma del 2001 e della intervenuta giurisprudenza costituzionale.

Appare infatti necessaria una normazione che, oltre al profilo strutturale, affronti soprattutto il piano procedimentale, costruendo poteri, definendo fasi, affermando principi (nella reciproca informazione, nella motivazione degli atti, nell'accesso ai documenti) che consentano parametri di controllo, certi e definiti, in base ai quali è verificabile la leale collaborazione, canone fondamentale dei rapporti interistituzionali secondo la Corte costituzionale.

In questa ottica appare fondamentale introdurre nel sistema delle Conferenze la programmazione dei lavori come metodo ordinario e non derogabile di organizzazione delle riunioni, l'ordine del giorno come strumento condiviso e non unilaterale del Governo, il potenziamento delle strutture di segreteria delle Conferenze come comuni indispensabili strutture di supporto e di garanzia.

## MODERATRICE

Grazie Dott. De Liso, la parola all'Avvocato Tallarida Capoufficio Legislativo del Ministro per gli Affari Regionali.

ANTONIO TALLARIDA

Buonasera. Il tema del convegno è impegnativo, perché invece di porre una domanda dà una risposta. Leggo infatti la sua titolazione: "Sistemi di conciliazione", ma siamo certi che questi sistemi di conciliazione possano sempre operare nell'ambito dei rapporti Stato-Regioni? Questo mi domandavo leggendo, appunto, il tema del nostro convegno.

In realtà, personalmente ritengo che bisognerebbe fare molte distinzioni. Perché ho sentito una bellissima relazione del Professor Cabras, questa mattina, sulle ADR, sulle varie *mediaton* ecc., ma si tratta di tutta una serie di sistemazioni che – nonostante quanto mi dicono abbia detto la collega Usai – in realtà – trovo estremamente difficile da riportare nell'ambito di un rapporto totalmente diverso, in cui nessuna delle parti, in nessuna caso ha disponibilità di quello di cui tratta. Non ha la disponibilità il Presidente della Regione, che deve rendere conto al suo Governo e, eventualmente, al suo Consiglio Regionale; non ha disponibilità il Governo; non è disponibile la materia, a meno che noi non facciamo delle opportune distinzioni. È chiaro che se noi usiamo questa ipotesi di *mediation*, di conciliazione per proiettarla sui conflitti di cui si occupa il Dipartimento – cioè conflitti istituzionali, che poi ricadono sulla Corte Costituzionale – personalmente ritengo che ci sia ben poco da trasportare di quel sistema. Proprio perché sono tra parti che non hanno disponibilità della materia ed è una materia, quella della Costituzione, che è del tutto indisponibile.

I poteri rispettivi nei conflitti di competenza sono fissati dalla Carta; il giudice di questi è addirittura unico ed è fuori dalla (disponibilità) delle parti; le parti interessate non sono solo i due possibili attori, cioè Governo e Regioni, ma possono essere terzi, i quali si possono benissimo disinteressare dell'accordo che è stato fatto tra Stato e Regioni e sollevare le questioni davanti a questo terzo giudice.

Soprattutto è una materia che non ci consente agibilità. La Corte ha introdotto un elemento di flessibilità nella ripartizione delle materie: laddove ha detto – operando sul 118 – che è possibile, facendo leva sul principio di sussidiaretà, arrivare – attraverso un procedimento di confronto e di coinvolgimento delle parti – anche ad una modifica del reparto delle competenze, per andare incontro, per riuscire a realizzare nella realtà il principio di sussidiarietà. Ma se togliamo questo elemento, che è l'unico di flessibilità, il reparto di competenza è assolutamente fisso. Per cui quale tipo di conciliazione possiamo pensare di operare? Anche se lo facessimo sarebbe destinato a cadere alla prima impugnazione.

Dove può operare allora questo sistema di conciliazione e i vari strumenti di cui abbiamo parlato? Laddove si tratta di interessi: interessi concreti. Laddove, anche se si è in presenza di provvedimenti normativi c'è una parte discrezionale: ossia, se la Regione vuole partecipare ad una Commissione e dichiara: "Voglio 2 elementi, o 3, o 4 o 1": là c'è la possibilità di un intervento, perché siamo fuori del conflitto di costituzionalità. Quindi siamo fuori dalle problematiche che ne derivano: Se poi il Governo ha messo 2 invece che 3 non lo posso certamente andare a dedurre di fronte alla Corte Costituzionale.

Quindi vi è una serie di interessi (prima l'amico Carpino parlava dei fringuelli); c'è tutta una parte nei rapporti Stato – Regioni che non riguarda però i giudizi di costituzionalità, i conflitti di competenza, che sono quelli che in particolare esamina il dipartimento. Su tutta questa parte, effettivamente, sistemi di conciliazione potrebbero – sia pure limitatamente – funzionare.

Giustamente il collega che mi ha preceduto ha invitato a ricordarsi di far funzionare le sedi istituzionali. Noi abbiamo delle sedi istituzionali dove questo tentativo di conciliazione c'è, si tenta, si realizza, e sono: la Conferenza Stato – Regioni; sono le Camere, che in attesa del famoso Senato Federale, attraverso i Comitati Pareri delle due prime Commissioni, Senato e Camera, hanno questa finalità specifica di esaminare i vari provvedimenti sotto il profilo della costituzionalità; sotto il profilo delle competenze costituzionali che si vanno ad esercitare. Questo è un sistema che funziona.

Personalmente non so se nelle Regioni, nei Consigli Regionali esistano strumenti analoghi.

Certamente il convegno è un po' "strabico" perché si parla – giustamente – del fatto che lo Stato non faccia abbastanza, ma non so cosa facciano sul proprio fronte le Regioni? Perché, generalmente la prima cosa che si ribatte alle Regioni quando protestano: "Non mi hai fatto vedere il provvedimento; non l'hai portato in Conferenza, hai ignorato ciò che essa sostiene…" è "Sì, ma tu mi hai mai informato che il Consiglio Regionale approvava una legge del genere, che stava facendo questo ecc."

Se non per vie sotterranee, di cortesia o di reciproca stima, perché a volte – ammettiamolo – ci si rivolge a noi: qualche Regione prima lo ha fatto più volentieri, adesso lo fa meno, ma comunque accade. E noi, il Dipartimento specialmente assolve questa funzione, nei limiti del possibile. Laddove è autorizzato coinvolge anche le amministrazioni, per fornire un'informativa antecedente all'approvazione del provvedimento.

Non so se – mi rivolgo al collega Dainotti – in Lombardia c'è un esame di costituzionalità, da parte del Consiglio, se quello che vanno ad approvare è una norma possibile. Invece le Camere lo hanno questo sistema, che funzioni o meno; tuttavia ritengo che quello del Senato sia abbastanza puntuale. Anzi, posso dire che alla sede della Commissione del Senato è sempre presente il Governo, anche adesso infatti ho tardato perché c'era la Sottocommissione Pareri del Senato che esaminava alcuni provvedimenti: nel caso di specie, provvedimenti del Governo, dove andava tutto bene.

Quindi, in questa fase lo Stato esercita un controllo. Laddove gli sfugge è probabilmente quando l'atto si trova ormai alle Camere. A quel punto, superato anche questo parere, questo vaglio di costituzionalità, il provvedimento va per conto proprio.

Sento molte lamentele ad esempio sulla Finanziaria, che è quella più impugnata: le Finanziarie hanno sempre decine di impugnazioni. Ma che controllo si può avere sulle Finanziarie se nessuno le conosce fino a 2 – 3 ore dall'inizio del Consiglio dei Ministri che la deve approvare?

Salvo qualcuno, non la conosce nessuno, per cui non c'è nessuna possibilità. Inoltre, l'esame parlamentare della Finanziaria si svolge in quella nota maniera convulsa, spesso notturna, quindi non si sa ciò che viene approvato; poi alla fine si pone la fiducia, quindi non si riesce a leggere quanto riportato: io ci ho provato, ma quando ha – come adesso – 572 commi è praticamente illeggibile.

Fortunatamente è stata pubblicata adesso con l'indicazione, a margine, di quanto riportato nei commi.

A tale proposito nelle sedi istituzionali si potrebbe trovare un sistema per recuperare il controllo, però sul fronte regionale bene poco si fa, né noi abbiamo gli strumenti. L'unico strumento che si è potuto adottare era il Commissario del Governo, che è stato soppresso. Il rappresentante dello Stato può fare bene poco, se non c'è la collaborazione dalla parte regionale.

Per cui anche sotto questo aspetto la possibilità di arrivare ad una composizione di questi conflitti è molto modesta.

Quindi riepilogando: conciliazione non è possibile, laddove ci sono conflitti di competenze costituzionali, in quel caso ci si può solo mettere d'accordo affermando: "Io le esercito perché devo farlo…", ma ci si può chiarire; conciliazione ci può essere laddove ci siano interessi diversi e allora ci si avvicina ad un'autonomia – diciamo – pubblica, dove ognuno può far valere i propri interessi pubblici di cui è portatore.

Personalmente ritengo sia difficile da attuare l'estensione di strumenti, di cui si parlava prima. Quando l'amministratore delegato della FIAT va là, sì, deve rispondere ai soci, ma assolutamente risponde ad un background che possiede…Così come quando va Robert Wagoner (che solo il nome mette paura!), il rappresentante della Opel, lui va con il suo stato ben consapevole del fatto che si può trovare un accordo e saranno problemi di cifre.

Quando vanno i nostri rappresentati politici-regionali non hanno alle spalle questa tenuta che solo può può consentire di arrivare ad una soluzione da imporre ai rispettivi governi regionali o statali.

Quindi l'estensione di procedimenti, di *mediation* – di cui si è parlato – la trovo difficile.

Però, ovviamente, sempre limitatamente a quelle parti che sono discrezionali, che non riguardano i problemi di reparto delle competenze si possono tentare.

Personalmente non vedo utile introdurre nella Costituzione un sistema di arbitrato obbligatorio, di conciliazione, perché sono tutti i sistemi imposti, poi sono destinati a non funzionare.

Quello che diceva il Professore mi ha convinto: "Il sistema di conciliazione funziona se chi lo fa – ovviamente ne ha i poteri – ed è convinto: se faccio l'accordo è perché ho in mano la possibilità di dargli atto ecc.

Il sistema obbligatorio – fra l'altro con amministrazioni pubbliche – non credo che possa portare a molti risultati.

Quello che deve cambiare è lo spirito dei rapporti. Ossia le Regioni devono essere consapevoli che trattano con uno Stato, che non considera antagonista la Regione.. Questo passaggio è stato superato da molto. Sono rimaste ancora delle

amministrazioni che considerano la Regione una sorta di corpo estraneo che si è inserito nelle sue competenze, gliele ha portate via e poi – magari – non sa gestirle. Però, la maggior parte, ormai, non è più così. Si è preso atto di questo reparto di competenze e mano a mano che si va avanti sarà sempre più così. Purtroppo, il reparto delle competenze è destinato a continuare a ballare, tra una riforma e una minaccia di riforma … Non è che le prospettive di riforma sono indenni. Perché intanto invece di fare consolidare il sistema lo mantengono sempre in una posizione di incertezza. Così, alla fine, il sistema non si consolida e quindi continua a generare: decine di ricorsi; decine di contrapposizioni; una tensione del clima politico che forse – operando diversamente – si potrebbe riuscire ad appianare, perché Stato e Regione sono due entità – diciamo – egualmente importanti, non solo dal punto di vista della Costituzione, ma sul piano operativo. Ormai le Regioni hanno tali e tante estensioni dei poteri di cui bisogna prendere atto.

Allora, cerchiamo di rendere effettivo quel principio di leale collaborazione che la Corte Costituzionale ribadisce continuamente, quasi fossimo dei trasgressori di principio. No, noi cerchiamo di avere queste relazioni: cambiando le relazioni, come nelle famiglie, cambierà anche il risultato. Con questo spirito ho apprezzato la convocazione a questo interessante convegno.

Grazie.

## MODERATRICE

Grazie Avvocato. Ora la parola al Prof. Cogo, Consigliere Giuridico del Ministro per l'ambiente.

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 83



## GIAMPAOLO MARIA COGO

Sono stato invitato a sostituire il Professor Paolo Togni, Capo di Gabinetto del Ministro dell'ambiente, soltanto nella tarda mattinata. Pertanto, partecipo ai lavori del seminario senza avere ascoltato alcuni interventi, fra cui la presentazione del Ministro e le relazioni dei colleghi che mi hanno preceduto stamane.

Devo, inoltre, precisare che il mio ruolo nell'ambito del rapporto di collaborazione con l'ufficio di Governo del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio non è strutturale: in quanto ivi non ricopro altro ufficio che di consigliere giuridico del Ministro. Di modo ché, il mio apporto proviene prevalentemente dall'esperienza dell'insegnamento del Diritto Amministrativo, di cui sono titolare all'Università di Roma Tre, presso la Facoltà di Economia "Federico Caffè", derivando le odierne testimonianze sulle azioni dei poteri pubblici unicamente dalla percezione delle problematiche affrontate nell'ambito delle consultazioni inerenti all'attuazione, ovvero all'adeguamento ed alla modifica della normazione vigente in materia ambientale, per lo più in riferimento alla ricognizione delle attribuzioni delle competenze ed all'esercizio dei correlativi poteri da parte dell'amministrazione, che involgono le sfere di interesse inerenti alle funzioni proprie del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Riflettendo sul tema proposto per il convegno di oggi, ed in particolare in ordine alla sperimentazione delle possibilità di relazionarne le implicazioni alle problematiche che attengono agli aspetti profondamente critici dei processi di riforma delle istituzioni, viene fatto di pensare come fino a non molto tempo addietro i più autorevoli rappresentanti nella nostra scuola giurispubblicistica, di frequente ravvisassero nell'azione del Parlamento e del Governo tentativi di normazione tardiva ed inadeguata alla regolazione di fenomeni e vicende già superate o divenute inestricabili, per lo più inefficace ed abbastanza carente nell'effettività della cura dell'interesse pubblico, per difetti strutturali e funzionali, in larga misura inibitori di risultati apprezzabili.

L'amarezza di quelle considerazioni, di cui si va perdendo la traccia nel dissolvimento della riflessione critica soppiantata da metodologie di studio sempre più disinvolte, mi riporta alla memoria il disincantato senso della frustrazione provata dagli studiosi nei tentativi di apportare qualche contributo alla soluzione dei problemi della collettività in un panorama che, quanto all'azione delle istituzioni, non era ormai più così esaltante come nei momenti della scrittura della Costituzione della Repubblica Italiana, allorché i settantacinque Saggi seppero delineare rapidamente gli assetti del nuovo ordinamento assicurandone strutturazione istituzionale e livelli di garanzia dei diritti, non soltanto di quelli fondamentali, attraverso normazione tutt'altro che attardata ed infingarda; come invece qualche volta si è dovuto dire della normazione primaria che ne ha fatto seguìto ed applicazione, talvolta travisandone lo spirito ed i principi, anche attraverso leggi costituzionali che, forse volutamente, ne hanno interpretato con eccessiva timidezza le aperture, soprattutto nei confronti delle autonomie, sedimentando assetti istituzionali negativamente precursori della caducazione del disegno originario, che ne ha indotto la profonda revisione critica in atto, malauguratamente esitata nella prima riforma del Titolo V della Costituzione.

Seppure tra le difficoltà nelle quali il Governo ed il Parlamento stanno operando per la riforma della riforma costituzionale, al fine di delineare un possibile assetto dell'ordinamento federale, che forse avrebbe potuto essere preceduto da studi più approfonditi e da proposte più meditate, adesso si è almeno riaccesa la speranza che i nuovi assetti possibili diano adito ad una più soddisfacente organizzazione delle autonomie ed al miglioramento dei rapporti istituzionali.

In tale contesto l'iniziativa del Ministro per gli Affari Regionali volta a promuovere lo studio e la ricerca di nuove soluzioni alla conflittualità dei rapporti Stato-Regioni non appare attardata, né infingarda. Anzi, si profila precorritrice, nella misura in cui è proiettata ad anticipare le forme di superamento di un contenzioso che, da sempre connotato da forte conflittualità, con la legge costituzionale n.3 del 2001 ha registrato un aumento significativo, soprattutto nei conflitti di attribuzione della competenza legislativa e nell'esercizio delle funzioni concorrenti, che ha sensibilmente aggravato la Corte Costituzionale, evidenziando la necessità di fare ricorso a mezzi più semplici e più partecipati per la prevenzione e per la soluzione dei conflitti.

Vigente l'attuale testo costituzionale, la via alle nuove soluzioni non sembra avere altro spazio che nell'ambito della procedimentalizzazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione nei rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, canonizzati nelle decisioni della Consulta, ispiratrici delle attività concertative, di coordinamento e delle intese, da perseguire nel rispetto del principio di lealtà.

Pertanto, la suggestione del ricorso alle pratiche di conciliazione attraverso i metodi della mediazione recentemente introdotti nella normazione civilistica non sembra facilmente percorribile al di là della migliore organizzazione delle funzioni di prevenzione dei conflitti mediante più adeguate forme di consultazione nella fase preparatoria dei testi normativi delle leggi regionali e di quelle statali, ovvero nella fase di iniziativa dei procedimenti inerenti a materie che coinvolgono funzioni concorrenti; dovendosi ritenere indisponibile la competenza della Corte Costituzionale per la soluzione dei conflitti.

La difficoltà dell'adeguamento delle soluzioni alle situazioni conflittuali nei rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali, è anche conseguenza dell'inadeguatezza della riforma del Titolo V della Costituzione, operata con la legge costituzionale n.3 del 2001, che, pur avendone modificato profondamente gli assetti istituzionali, non solo non ha dettato norme di attuazione e transitorie, ma non ha delineato il nuovo assetto della forma di governo, della composizione delle camere parlamentari e dei rapporti con le Autonomie secondo gli elementi qualificanti dell'ordinamento federale, che è rimasto soltanto annunciato.

Sotto altro profilo, l'introduzione di tali norme di rottura degli assetti istituzionali preesistenti ha comunque dato luogo all'apertura nella ricerca di soluzioni più adeguate all'assetto costituzionale dell'ordinamento in senso federale; nell'ambito del quale la rivisitazione del possibile, nuovo sistema della ripartizione delle attribuzioni normative e delle competenze amministrative tra gli organi dello Stato e delle autonomie politico-istituzionali e locali ha trovato consenso alle trasformazioni ed agli adeguamenti del disegno costituzionale verso il profilarsi dell'evoluzione della configurazione dei rapporti tra le istituzioni più congeniali alle connotazioni di uno Stato

federale; particolarmente per quanto inerisce ai rafforzamenti dei processi di responsabilizzazione delle autonomie politiche istituzionali, naturalmente volti al tendenziale superamento della conflittualità in corrispondenza al rafforzamento dell'autonomia legislativa e delle competenze ed attribuzioni amministrative.

L'argomento di studio di questo seminario e le linee di orientamento che ne risultano dall'inquadramento prospettato nell'iniziativa del Ministro per gli Affari Regionali, rendono conto dell'acutezza dell'analisi nella percezione degli elementi più significativi della fase critica della riforma costituzionale in itinere; la cui complessità ne proietta l'incisione ben oltre la modifica del sistema delle attribuzioni del potere legislativo e delle competenze amministrative, dovendosi recuperare alla radice l'essenza fine delle autonomie politico-istituzionali e delle autonomie locali, da sempre peculiari e specifiche degli ordinamenti che hanno preceduto l'unità d'Italia prima, eppoi la Costituzione Repubblicana.

Magari si fosse fatto tesoro delle riflessioni che già agli inizi del secolo scorso (Capograssi) rammostravano l'inadeguatezza dello Stato unitario centralistico, costruito sul sacrificio delle autonomie locali, che già da allora mostrava di non essere in grado di sopperire a tutte le funzioni che gli venivano demandate, nel campo dei servizi, della giurisdizione, della prevenzione e soluzione dei conflitti, della regolazione dei rapporti tra le istituzioni, depotenziando le responsabilizzazioni dal basso poste dalle autonomie locali alla radice della possibilità della democrazia, onde e nel cui ambito promuovere e favorire la gestione degli interessi all'interno delle comunità locali! Forse, il travaglio dell'attuazione delle autonomie regionali, e poi della riforma costituzionale in atto avrebbero avuto diversa evoluzione, ed ora potrebbero sussistere minori difficoltà ad immaginarne gli assetti sintonici con l'aspirazione ad un ordinamento federale, contraddittoriamente progettato e costruito dal Governo, dal Parlamento e dallo Stato centrale, in antinomia con la prevalenza dei processi costituzionali fondati sull'iniziativa e sul consenso dal basso, in riferimento ai criteri e sistemi ripartitori delle funzioni e delle competenze; in esito ai quali, di norma le competenze dello Stato federale risultano al secondo livello rispetto all'estensione tendenzialmente generale di quelle pertinenti alla responsabilità delle autonomie politico-istituzionali e locali.

Da questo punto di vista, l'azzardo fatto dal Ministro per gli Affari Regionali con l'apertura alla tematica dei tentativi di conciliazione, provocatoriamente immaginati secondo formule di mediazione che sono proprie di altri ordinamenti (esempio: gli ordinamenti federali di tradizione elvetica, tedesca ed in parte anglosassone), appare senz'altro precursore, ancorché incompatibile con l'attuale assetto normativo; ed anche di grande rilievo, in quanto invita alla riflessione sulla possibilità di trasferire prevalentemente alla sfera della responsabilità delle istituzioni degli ordinamenti locali i poteri e la disponibilità intorno agli oggetti dei conflitti, per consentirne la prevenzione dal basso nell'ambito di precedimentalizzazioni della formazione delle correlative volontà negoziali compatibili con la titolarità dei poteri e delle funzioni ancorata al sistema del consenso e della compartecipazione delle comunità locali, piuttosto che a criteri ripartitori adottati e calati dal vertice istituzionale.

In questo senso, i lavori del convegno si profilano estremamente utili, soprattutto in quanto toccano gli elementi essenziali delle possibili connotazioni nell'im-

pronta dei rapporti tra le istituzioni parlamentari e di governo del costituendo ordinamento federale, allo snodo delle interrelazioni e delle sfere di competenza legislative e di governo delle autonomie politico-istituzionali; al cui assetto dovrebbe conseguire la residualità della competenza della Corte Costituzionale alla sola soluzione dei conflitti di grande rilievo; mentre, in via generale, la conflittualità dovrebbe essere destinata a stemperarsi nell'ambito della responsabilità ed al livello delle autonomie.

Invero, non si può pensare che nella cura degli interessi che, ad esempio, attengono la vita, la famiglia, la salute, l'ambiente, la tutela del territorio e delle risorse dell'ecosistema, possa sopperire esclusivamente la responsabilità al livello delle autonomie con formazioni di volontà negoziali conciliative dei conflitti. Su questi ed altri temi, ed in ordine ai problemi che essi involgono per la promozione e la tutela dei diritti fondamentali e delle situazioni giuridico-soggettive costituzionalmente garantite presso tutti gli ordinamenti degli Stati contemporanei, le soluzioni dei conflitti sono naturalmente da ascrivere alla competenza delle Corti Costituzionali o delle Corti Federali; ma, indubbiamente, le soluzioni per le composizioni degli interessi attinenti a situazioni più direttamente disponibili al livello delle autonomie locali potrebbero perseguirsi attraverso mezzi e sedi più adeguate, anche secondo la procedimentalizzazione e la metodologia della soluzione dei conflitti proprie dell'ambito del diritto comune.

La riduzione del contenzioso Stato-Regioni attraverso la modulazione di un nuovo sistema di confronto tra i livelli istituzionali nell'ambito di camere o sedi della conciliazione, dovrà, pertanto, passare attraverso i nuovi assetti istituzionali che si stanno delineando con la riforma costituzionale in corso di approvazione.

Ritengo che questo processo non potrà prescindere dalla ricognizione e dal riconoscimento dell'essenza e delle realtà delle autonomie politico-istituzionali e locali, onde recuperarne l'assetto nell'ambito del rapporto federale con lo Stato, nel cui ambito i sistemi della gestione degli interessi da parte delle collettività a dimensione territorialmente definita potrebbero naturalmente avere sede di conciliazione nella composizione delle contrapposizioni o dei conflitti con i sistemi di gestione degli interessi dell'intera collettività nazionale attribuiti alla competenza dello Stato federale; riguardo alla quale non si può, all'altro estremo, disarticolarne i collegamenti con l'ordinamento comunitario, ancorché nel contesto di possibili rapporti diretti tra quest'ultimo e le autonomie regionali.

Per concludere, le risposte che si chiedono dalla presentazione di questo convegno, laddove si fa riferimento a previsioni legislative che contemplino forme di consultazione tra le nuove istituzioni volte a creare sedi di mediazione che abbassino il livello dei conflitti, attenuandone il costo della gestione ed altresì ne trasferiscano la soluzione alla responsabilità dei rapporti delle autonomie politico-istituzionali con lo Stato centrale, si possono profilare soltanto de jure condendo, richiamandone la necessità della coerenza al modello dello Stato federale.

Fino a quando la riforma non sarà compiuta, il dibattito farà solo da stimolo all'attenzione che dovrà essere posta nell'invenzione dei nuovi modelli; in attesa dei quali, la linea di confine della legittimità passa attraverso l'esercizio delle competenze costituzionali canonizzate per la soluzione dei conflitti di attribuzione e di competenza;

così come la legittimità dell'azione statale e regionale non può che ritenersi saldamente ancorata alla concreta attuazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione nei rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, prefigurandosene l'iter incentrato sulla concertazione e sul coordinamento per il raggiungimento di intese perseguite con reciproca lealtà; utilmente rafforzando, medio tempore, tutte le sedi di consultazione preventiva alle quali si faceva più sopra riferimento.

MODERATRICE

Grazie Consigliere e un benvenuto al Sig. Ministro La Loggia e prima delle conclusioni del Ministro, dichiaro aperto il dibattito: non ci sono state iscrizioni, ma una replica dell'Avvocato Fiumara, che l'ha chiesta quindi è doverosa, e una domanda della Dottoressa Appignani, del nostro ufficio che si occupa proprio dei rapporti con le Regioni sotto il profilo normativo.

Grazie.

OSCAR FIUMARA

Una breve replica. Qual è l'oggetto del nostro Convegno? I conflitti che possono sorgere tra Stato e Regioni. Riassumendo vi sono due aspetti: una fisiologia e una patologia.

Chiamerei fisiologia tutto ciò che avviene prima dell'emissione delle leggi, siano esse statali o regionali; patologia, ciò che avviene dopo.

Dal punto di vista della fisiologia mi sembra abbastanza ovvio, naturale e logico che vi sia il massimo di leale collaborazione fra Stato e Regioni, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni; nell'ambito del Parlamento Nazionale; nell'ambito delle Assemblee Regionali, ecc. E che questo non abbia funzionato è un peccato e bisogna fare di tutto perché funzioni meglio: su questo non c'è dubbio. Se noi ci sforziamo di far funzionare meglio tutto questo certamente avremo una diminuzione di conflittualità.

Però, quello di cui ci preoccupavamo – mi sembra che fosse più propriamente l'oggetto del nostro dibattito – era cosa bisognava fare per evitare i ricorsi davanti alla Corte Costituzionale una volta che sono state emesse le leggi – statali o regionali che siano – e che l'uno o l'altro ritenga debbano essere impugnate.

Sono state proposte delle soluzioni, che però sono state anche contestate.

Mi rivolgo in particolare a uno degli ultimi interventi del mio carissimo amico Antonio Tallarida, che sostiene: "È inutile provare a fare qualcosa di questo genere, perché si tratta di materia indisponibile, perché poi i titolari sono gli organi legislativi". È verissimo che siano gli organi legislativi, infatti nel mio intervento affermavo che non è una materia che può trovare un accordo di tipo arbitrale, perché un arbitrato in questa materia è assolutamente da escludere, proprio perché nessuno può disporre per conto degli organi legislativi e imporre loro una soluzione, anche la più ragionevole che sia.

Però, non possiamo disinteressarci del problema; e non possiamo quindi affermare semplicemente che è materia indisponibile. Che cosa significa materia indisponibile? In fin dei conti se una Regione emette una legge che lo Stato ritiene non rispettosa della Costituzione, o viceversa lo Stato nei confronti della Regione, lo Stato può impugnare oppure no. Allora cosa fa: dispone, non dispone? Non c'entra assolutamente la disponibilità in questa materia: se non impugna la legge continua il suo corso, poi può essere che ritorni all'esame della Corte Costituzionale in via incidentale.

Però impugna, allora bisogna vedere di trovare una soluzione. E perché non si può trovare con un'ipotesi di accordo, che possa essere raggiunto in via di mediazione, attraverso i poteri esecutivi di vertice dei due enti, Stato e Regione, che però poi debbono lasciare necessariamente il campo alla volontà degli organi legislativi, titolari del relativo potere.

Quindi, mai una procedura di arbitrato, ma certamente una procedura di conciliazione è possibile e non si tratta di disporre della materia; non si tratta di eliminare il contenzioso. Sia ben chiaro: nessuno può mirare ad eliminare il contenzioso davanti alla Corte Costituzionale, quello che dobbiamo fare e cercare di limitarlo.

Oggi ci sono centinaia di ricorsi davanti alla Corte Costituzionale. Io parlando con tanti giudici costituzionali mi sono sentito dire che, come ho già detto, loro stessi ritengono di essere scaduti al rango delle vecchie preture, perché si occupano dei fringuelli, come prima era stato detto molto carinamente, e di problemi che invece devono trovare una soluzione senza andare a scomodare la Corte Costituzionale.

Non si tratta di non voler scomodare la Corte Costituzionale, ma di volere trovare un sistema pragmatico, che consenta di eliminare il contenzioso inutile.

Poi, è chiaro che il grande contenzioso, le grandi questioni, i veri conflitti tra Regione e Stato devono trovare la loro soluzione – ove non l'avessero trovata a monte – necessariamente davanti la Corte Costituzionale, perché è la loro sede naturale.

Tuttavia, questi ricorsi davanti la Corte Costituzionale possono essere ben pochi.

Viceversa, invece, questi sistemi di conciliazione, l'avevo detto e lo ribadisco, devono trovare una mediazione tra gli organi di vertice esecutivi dell'uno e dell'altra parte, magari con l'intervento di un mediatore, che non assume funzioni neanche lontanamente giudicanti, ma semplicemente propulsivi e smussativi degli angoli.

In questa funzione avevo proposto l'Avvocatura dello Stato, di cui mi onoro di appartenere.

Grazie.

MODERATRICE

Dottoressa, allora, si, prego…

ROSSANA APPIGNANI

Io vorrei rivolgere una domanda molto semplice, senza perdere molto tempo, alla Dottoressa Usai ed al Dott. Grassi.

I problemi sono molti con le Regioni, soprattutto per quanto riguarda le leggi di loro emanazione. Personalmente mi occupo dell'esame sulla costituzionalità, appunto, delle leggi regionali per il nostro Dipartimento Affari Regionali e trovo particolarmente importante, per noi una maggiore esplicazione di quella che può essere la ratio della norma regionale.

In effetti, in essenza di forme esplicative, di relazioni chiarificatrici, che prima ci forniva il Commissario del Governo, per quanto riguarda le leggi regionali, potrebbe essere opportuno, al fine proprio di evitare conflitti e ricorsi verso la Corte Costituzionale, capire proprio la ratio della norma: magari solo e semplicemente per quanto riguarda un termine. Un termine che spesso può essere fuorviante per la comprensione della norma stessa e che apre la strada all'impugnativa, perché lo Stato, il Governo e i ministeri interpellati, competenti possono a volte, equivocare sul significato di quel termine.

Per questo, nello spirito di leale collaborazione, che poi è un principio costituzionale, ad oggi ex articolo 120 della Costituzione, sarebbe opportuna una maggiore collaborazione da parte nostra e anche da parte delle Regioni, proprio praticamente: una cosa molto semplice che riguarda il nostro lavoro.

Poi volevo chiedere: in che momento si può collocare questo tentativo di conciliazione a Costituzione invariata, se non interviene una riforma costituzionale successiva; in che momento si può collocare stante il fatto che il termine che noi abbiamo per, diciamo, "controllare" – tra virgolette, perché è un termine che giustamente non si può più usare – la legge regionale: noi abbiamo questi 60 giorni, che per noi si riducono a pochissimo tempo praticamente, perchè dobbiamo ascoltare ed avere i pareri di tutte le amministrazioni, quindi renderci conto della incostituzionalità o meno della norma.

MODERATRICE

Grazie Dottoressa. La Dottoressa Usai vuole dire qualcosa? O il Dottor Grassi?

GIAMPIERA USAI

La domanda era piuttosto articolata, complessa. Diciamo, non voglio dare una risposta troppo esemplificativa. Credo che abbia due aspetti la domanda che è stata posta: da un lato si sottolinea il bisogno di maggiore informazione, di cui ha parlato anche il mio collega Enzo Grassi. Quindi, questo credo che non sia un grosso problema, decidere quale può essere il momento di maggiore informazione da parte delle Regioni nei confronti dello Stato. Però, la stessa domanda andrebbe posta nell'altro versante: il momento di informazione da parte dello Stato nei confronti delle Regioni, sul discorso impugnative.

Per quanto riguarda poi quale possa essere il momento in cui tentare la conciliazione: abbiamo questa mattina, in tutti gli interventi, cercato di dire: è chiaro che non vogliamo intervenire nella fase in itinere, ma se questo viene fatto non credo sia scandaloso.

Tra l'altro, altri interventi hanno detto: in alcune fattispecie delle Regioni hanno preso contatto col Dipartimento Affari Regionali, mentre la legge era in itinere, per avere la certezza che la legge fosse condivisa, e che quindi non avrebbe avuto intoppi e nella fase successiva.

Siccome stiamo sperimentando io vorrei essere molto aperta. Questa mattina dicevo anche: quali percorsi, per esempio, di mediazione? I percorsi possono essere quelli che le due parti decidono, anche perché i percorsi vanno visti anche alla luce della materia che si sta esaminando.

Come quali soggetti? I soggetti devono essere anche quelli in cui si coinvolge il Ministero di settore, perché è impensabile che ci mettiamo discutere, a trovare una posizione, un'appropriata soluzione al problema del contenzioso se si tratta di tema ambientale, ad esempio – il Ministero dell'Ambiente.

Quindi, in questa fase di sperimentazione, poiché non possiamo parlare, perché altrimenti potremmo chiudere il Convegno, o meglio il Seminario di oggi e non sperimentare nulla, perché si parla di interruzione dei termini questo comporta una modifica legislativa, invece se si tratta di sperimentazione… È chiaro che la inseriamo a testi ormai definiti e quindi che siano anche in via di pubblicazione, se questo serve a limare qualche altro giorno.

Poi, se effettivamente la volontà delle parti è di addivenire a soluzioni che siano appropriate a risolvere il problema, io sono fiduciosa (E non sono un'inguaribile ottimista) che in una o due sedute si possa anche pervenire a trovare soluzioni conciliative.

Tra l'altro, questo tema non è poi così fantasioso, come da parte di qualcuno è stato definito, ma perfino nella riforma della seconda parte della Costituzione vengono previste commissioni, che lo stesso Ministro Calderoli, ha chiamato di conciliazione.

Quindi, per dire che è un passo obbligato, sta a noi decidere: agli attori se vogliamo già iniziare a fare questo passo da subito, senza aspettare che tutto sia definito o se, invece, rinviare ad una seconda fase perché non ritenuto più maturo.

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 92



Personalmente, come ho detto ampiamente questa mattina, sono più per la prima ipotesi.

Non so se ho risposto...

MODERATRICE

Grazie Dottoressa. Ora do la parola per le conclusioni al Signor Ministro La Loggia.

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 93



ENRICO LA LOGGIA

Grazie molte, grazie per la vostra partecipazione e molte scuse da parte mia per non aver potuto seguire dall'inizio questo Seminario, al quale invece tenevo particolarmente, ma oggi si sono intrecciate talmente tante cose, tutte messe in calendario a prescindere dalla nostra volontà: dalla inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei Conti, ad un altro seminario organizzato dalla LUISS, dall'avvio per le procedure per il Forum PA di quest'anno, ed inoltre la presentazione del libro – al quale in tanti abbiamo partecipato – in onore di Sua Santità, Giovanni Paolo II. Quindi oggi è una giornata che non lasciava spazio neanche a un attimo di riflessione.

Però, grazie molte. Mi hanno molto ben riferito dello svolgimento del dibattito, vorrei dire alcune cose. La prima, è evidente che quando si fa una riforma costituzionale e non si mettono norme transitorie e non si prevedono norme di attuazione: il risultato della riforma costituzionale non può essere " eccellente ", può essere soltanto fonti di problemi, di complicazioni e di situazioni di conflitto, tra tutti i soggetti sono stati interessati da quella riforma.

Che questa affermazione non sia soltanto virtuale, ma che invece purtroppo abbia un riscontro ben preciso nella realtà lo dicono alcuni dati: li avete probabilmente letti, chi di voi ha letto l'interno del nostro cartoncino d'invito, riporta alcuni dati che vanno realmente ricordati: cioè, che dall'8 novembre 2001 ad oggi sono state esaminate dalle Governo 1.819 leggi regionali e 152 sono state impugnate.

E che (termine incomprensibile) le Regioni hanno impugnato, nello stesso periodo, ben 126 leggi statali e sono stati promossi 66 conflitti di attribuzione.

Non è un bilancio propriamente lusinghiero del rapporto della cosiddetta " leale collaborazione " tra le istituzioni, così come vorrebbe la nostra parte, quanto meno non alterata dalla Costituzione. No, non mi pare un buon esempio!

Non credo di essere né polemico, né particolarmente fazioso, se dico che non è un buon esempio. È certamente un pessimo esempio.

Ed ancora, la Corte Costituzionale con la sentenza numero 303 del 2003 ha precisato la necessità di dare concreta attuazione ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione: nei rapporti tra lo Stato, Regioni, gli enti locali e di annettere a tali principi una valenza squisitamente procedimentale, con una disciplina che prefiguri un iter: in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative (pessima espressione, ma che chiarisce il concetto) e di coordinamento. Ovverosia, le intese che devono essere condotte in base al principio di lealtà. Non che ce ne fosse bisogno, ma ce l'ha anche detto la Corte Costituzionale (non c'era bisogno nel senso che lo sapevamo anche noi che bisognava procedere in questo modo). Adesso infatti vedremo cosa abbiamo fatto.

A tale proposito va anche detto che questo Seminario in particolare si è posto questo problema. So che ne avete già dibattuto, anche con riferimento a specifici quesiti: ossia, se possibile diminuire il contenzioso tra Stato e Regioni ed avviare un modo diverso di confrontarsi fra i diversi livelli istituzionali. E se le pratiche *ADR Alternative Dispute Resolution*, specificamente disciplinate dal sistema privatistico possono essere estese al settore pubblicistico: cosa sulla quale non solo completamente sicuro.

Ma proprio perché non sono completamente sicuro, voglio rivendicare alla mia iniziativa e poi all'iniziativa del Governo e poi a una buona intesa, per le verità, sul punto, anche col presidente Ghigo l'intesa interistituzionale da noi sottoscritta il 20 maggio del 2002. Perché non è un punto secondario, a maggior ragione che prima ancora che nascesse la sentenza 303 del 2003, più di un anno prima, noi il problema ce lo eravamo posto. Più di un anno prima, perché ricordo bene che di questo argomento si cominciò a parlare esattamente il giorno dopo dell'entrata in vigore della riforma (8 novembre, 9 novembre).

Non a caso, perché era chiaro per chi (non voglio dire per un "addetto ai lavori", perché sarebbe, forse, presuntuoso da parte mia) comunque aveva sottomano l'enorme mole di problemi che si andavano a verificare.

Infatti è inutile dire che questa parte non ha avuto sufficiente valutazione e poi attuazione: è inutile dirlo perché effettivamente è la realtà, ma ci abbiamo provato, ci abbiamo provato intensamente.

Infatti abbiamo tentato di introdurre questa collaborazione, questo confronto e proprio attraverso l'intesa e interistituzionale, alla quale facevo riferimento, abbiamo affermato tutti – Governo, Regioni, Comuni, Province, le Comunità montane – che in relazione ai poteri legislativi assegnati (è al punto di partenza). Vi leggo testualmente: "In relazione ai poteri legislativi assegnati lo Stato e le Regioni dividono e delimitano i rispettivi ambiti di competenza, per un corretto esercizio delle funzioni legislative. Tale delimitazione si rende necessaria, anche al fine di dare certezza dell'ambito delle materie rimesse in competenza residuale e regionale. E per l'individuazione di soluzioni volte a prevenire e limitare il contenzioso costituzionale".

Non avevamo scritta male, secondo me era scritta; se la dovessi riscrivere oggi, la scriverei uguale: non sono pentito di avere fatto questo tentativo.

E poi ancora scrivevamo: "lo Stato e le Regioni nell'esercizio delle loro potestà legislative assumono altresì l'impegno di verificare in fase di predisposizione degli atti normativi": quindi, qui è la soluzione alla quale si stava facendo riferimento prima, perché è già stato concordato così tra le parti: "l'impegno di verificare in fase di predisposizione degli atti normativi il puntuale rispetto degli ambiti di competenza ad essi assegnati dalla novella costituzionale".

Perché ancora continuiamo a discutere dove dovevamo farlo il tentativo di conciliazione, era già indicato. Ma si può fare qualcosa in più, ne parlerò tra poco.

"La verifica riguarda anche i provvedimenti già in corso di perfezionamento, proponendo, ove occorreva, la modifica o il ritiro."

Allora, che soluzioni stiamo cercando? Che l'abbiamo già la soluzione.

Ed ancora: "i soggetti firmatari si impegnano altresì a ricercare ulteriori azioni coordinate, proponendo nel caso, anche eventuali nuovi strumenti di collaborazione di intesa".

Mi pare quindi di poter affermare che questo sia il punto di partenza per arrivare a percorsi alternativi al fine di diminuire sensibilmente il contenzioso costituzionale, ma non perché vogliamo essere gentili con la Corte Costituzionale – perché lavora troppo e vorremmo che lavorasse meno, per problemi di carico di singoli magistrati, relatori, ufficiali di servizi, di personale di tutti i tipi; no, ci fa piacere se loro

lavorano e fanno il loro dovere – ma perché riteniamo che delegare la Corte Costituzionale, su scelte che devono essere invece propri di altri organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, non sia corretto: altera il sistema di equilibri tra i poteri dello Stato; crea una ferita; rappresenta tra virgolette "un attentato" alla stabilità dell'edificio, che si fonda su un equilibrio difficile e già compromesso.

Nel variegato succedersi degli eventi che hanno portato dal 1971-72 in poi, con la trasformazione dei regolamenti parlamentari di Camera e Senato, a trasformare il nostro sistema parlamentare in sistema assembleare.

Non si è svolto mai abbastanza un dibattito per esaminare questo aspetto, che forse andrebbe esaminato approfonditamente, per comprendere da dove è cominciata la deriva che ha portato ad una deformazione dell'assetto costituzionale del nostro Paese.

Laddove si è ritenuto di coinvolgere nelle scelte del Governo il Parlamento.

Quindi di privare il Parlamento del proprio potere di controllo successivo sugli atti dell'esecutivo.

Avendo partecipato alla formazione degli stessi lo abbiamo depotenziato nel controllo successivo: è evidente, non credo che bisogna spiegarlo nessuno dei presenti che di questo si è trattato.

E poi ancora, l'altra ferita fondamentale, che è quella del 1993, con la modificazione del sistema relativo all'autorizzazione a procedere, in cui abbiamo sostanzialmente sbilanciato i tre poteri fondamentali dello Stato: esecutivo, legislativo e giudiziario.

Via, via seguitando, fino ad arrivare all'approvazione della riforma del Titolo V, della seconda parte della Costituzione.

Vi confesso che ho impiegato circa un anno e mezzo a far comprendere, anche ad altissimi livelli, professionali, di categoria e anche – devo dire – parlamentari, che parlavamo del Titolo V della seconda parte della Costituzione, e non di un non meglio precisato articolo 5, o di un capitolo V. Ho impiegato un anno e mezzo per farlo comprendere, perché non era così chiaro che la Costituzione fosse divisa in parti, e che all'interno di essa fosse prevista una seconda parte, che si occupava proprio di questo: del rapporto tra lo Stato e le Regioni .

Dopo un anno e mezzo vedo che, anche nel linguaggio giornalistico, si inizia almenoa comprendere di cosa si parla, mentre prima ogni tanto spuntava questo articolo 5 che non si capiva bene cosa fosse.

Quindi, ferite al sistema di equilibrio costituzionale: allora, possibili rimedi. Dal 9 novembre del 2001 abbiamo cominciato a cercare la difficile soluzione, che poi ha portato a questa – purtroppo non attuata – intesa interistituzionale: molto ben scritta, ma anche poco o per nulla attuata.

Dove mettiamo allora il possibile tentativo di conciliazione: lo mettiamo nella fase preparatoria. Io immaginerei che nel momento in cui la commissione competente del consiglio regionale esita il proprio lavoro per trasmetterlo all'aula, quello può essere il momento; in cui il presidente del consiglio regionale o il presidente della regione o chiunque venga previsto dal rispettivo regolamento si metta in contatto con il ministro degli affari regionali, con l'ufficio legislativo dello stesso o con chi

vuole e dica: "sai, abbiamo intenzione di fare questa cosa": si istituisce un tavolo, si esamina e si comprende.

Se, come dicono a Roma "ci stanno a provare" ad allargarsi rispetto alla loro competenza, o a controbattere il tentativo di allargarsi dello Stato sulle competenze delle Regioni, o se si tratta di una questione talmente complessa e difficile che merita un approfondimento.

Ma dobbiamo tenere presente che – riutilizzerò l'espressione scherzosa – che comunque varie volte "c'abbiamo provato tutti": tanto lo Stato nei confronti delle Regioni che viceversa.

Quindi non possiamo lamentarci se poi scoppia la lite, perché talvolta è stato fatto scientemente.

Qui vedo parecchie rappresentanti di varie Regioni e degli uffici legislativi degli stessi, i quali spero riconosceranno questo, come lo sto facendo io per la nostra parte.

Allora, se c'è il problema quello è il momento – a mio avviso – della possibile soluzione; quantomeno per fare un tentativo. Un tentativo di soluzione. Poi se uno vuole farlo in ogni caso nessuno glielo impedirà: allora il tavolo.

Ma ci può essere un secondo momento, quello del ripensamento: una sorta di "appello di coscienza". Hai approvato la legge, io te l'ho impugnata, volgiamo metterci intorno a un tavolo per chiarire eventuali incomprensioni; se magari attraverso una parziale modifica della legge è possibile provvedere al ritiro del ricorso.

Questo sta già accadendo, non credo di svelare nessuna segreto; in diversi casi è accaduto. Un ripensamento delle Regioni in ordine 1-2-3 articoli, in maniera tale da poterci consentire di ritirare il ricorso. Perché non formalizzare meglio questa procedura, anziché approfittar dei buoni rapporti, della conoscenza, della stima reciproca – visto che ormai capita abbastanza spesso e visto che non si tratta di problemi personali e visto che peraltro ci conosciamo tutti, non è difficile trovare una soluzione.

Questo può essere il secondo momento. Ma già siamo in un momento patologico, non siamo nella "fisiologia" del rapporto.

Un'altra cosa che abbiamo tentato di fare, se ne è parlato anche qui, e siamo a buon punto, nonostante tutti si siano adoperati per ostacolare questo processo – è quello di dare attuazione alla delega prevista dall'art. 1 della Legge 131 del 2003.

Complicazioni infinite: anche qui il primo problema è stato far capire cosa vuol dire fare una ricognizione: non qui tra noi, ma fuori da questa stanza è difficile, perché già la distinzione tra ricognizione e individuazione comporta conseguenze diverse.

Allora, prima abbiamo avuto difficoltà – parlo per esempio su questo dibattutissimo problema relativo alla disciplina delle professioni, perché si sono scatenate tutte le professioni possibili e immaginabili, riconosciute non riconosciute, ordinistiche non ordinistiche, intellettuali non intellettuali, di tutti i tipi, dicendo: "ma come mai non ci prevedete nel vostro Decreto Legislativo?" e noi a rispondere: "scusate, siete previsti da qualche legge?"; " no"; "allora io la ricognizione dei principi fondamentali da quale legge la prendo da una che non esiste?"

Ma non è stato così facile, sino a qualche settimana fa in competentissimo convegno, a Milano, di una eccellente organizzazione professionale (non aggiungerò altro per non offendere nessuno, ma devo esprimere la mia opinione) ancora si discuteva del perché noi non facevamo la ricognizione dei principi di una legge inesistente.

Ossia la legge che regolamenta alcune categorie professionali, che sono appunto non riconosciute e quindi non prevista da alcuna legge.

Si trattava di un incontro dove erano invitati "fior di esperti" o sedicenti tali a dissertare su questo complicato busillis, per capire se è possibile ricavare dei principi da una legge che non c'è.

Li ho dovuti deludere: gli ho spiegato che da una legge che non c'è non si può trarre alcunché, nemmeno i principi!

Così spero si siano rassegnati, almeno fino alla prossima puntata, perché ho letto anche articoli scritti da persone "molto competenti", di "esperti" o sedicenti tali – anche su giornali specialistici, addirittura su giornali mirati su alcune categorie professionali....Che si deve fare?

Dinanzi a cose di questo genere è difficile trovare rimedi, però ci abbiamo provato; stiamo andando avanti – con la cocciutaggine che credo solo un siciliano come me possa avere – sino al punto che noi lo faremo questo decreto legislativo sulle professioni e farà sicuramente da apripista rispetto ad altri decreti legislativi.

Poi abbiamo avuto una cattiva comprensione con la Corte Costituzionale, la quale – dinanzi ad una delega del Parlamento che dice: "devi fare solo la ricognizione dei principi fondamentali non ti allargarti più di tanto" – dall'alto della sua altissima competenza ci dice invece: "mi raccomando fate solo ricognizione e null'altro", scrivendolo in una sentenza come se avesse affermato qualcosa di grave, pensante nei confronti del "povero" legislatore o dell'ancora "più povero" esecutore della delega.

Quindi dinanzi a tanta competente intrusione nel nostro lavoro continuiamo a lavorare, con molto determinazione e pazienza, riuscendo anche a convincere la Commissione del Parlamento: sette pareri solo per il primo giro, la Conferenza Stato-Regioni; poi la Commissione Affari Costituzionali, che giustamente chiede parere alla Commissione Giustizia e alla Commissione Attività Produttive e quindi alla Commissione Bicamerale, per le questioni regionali: finito tutto il giro si ricomincia da capo con l'altro ramo del Parlamento per fare la stessa cosa – e alla fine di tutto questo giro siamo daccapo.

Quindi continuiamo ovviamente, ora siamo alla fine del primo girone, stiamo tenendo conto di tutto quello che vi ho detto, un po' ironicamente: ossia della Sentenza della Corte Costituzionale, dei pareri delle Commissioni, di coloro che ci dicono: "ordinistici, non ordinistici, intellettuali, non intellettuali; che dobbiamo occuparci anche di cose di cui ci possiamo occupare e cercheremo di spiegarne ulteriormente in motivi.

Alla fine se l'avvocato Tallarida nel giro di qualche giorno mi concede ulteriore sostegno credo che entro la fine del mese saremo nella condizione di andare alla

Presidenza del Consiglio, di riportare questo Decreto legislativo al Consiglio dei Ministri.

Condizioni condivise tra Stato e Regioni, affinché ciascuno non invada la competenza dell'altro, sempre sulla base – purtroppo – di una riforma non eccellente, che ci ha messo in queste condizioni.

Ma voglio concludere facendo un'ultima osservazione e una proposta.

L'osservazione, noi ci siamo trovati tra:

- una critica anticipata – ossia a riforma ultimata;
- i problemi del "durante" (quelli che vi ho grossomodo descritti e che sono evidenziati da questa fioritura di ricorsi).
- e la speranza del dopo.

Cosa è accaduto? Una cosa tipicamente italiana, molti – quasi tutti – hanno immaginato che il "dopo" fosse l'indomani mattina e quindi con un atteggiamento che ignorava totalmente il "durante".

Non so se mi sono spiegato, perché questo è veramente una atteggiamento tipicamente italiano.

Quando qualcuno tentava di spiegare che il "dopo" sarebbe arrivato dopo due o tre anni e che nel frattempo non si poteva attendere passivamente l'arrivo dell'ennesimo ricorso, l'ennesimo conflitto, l'ennesimo problema – non è stato facile far comprendere che queste procedure di cui parliamo – che hanno subito certamente un ulteriore aggravamento derivante dalla non attuazione dell'art. 11 della riforma, con l'allargamento della Commissione Bicamerale per gli Affari Regionali. Tuttavia, di ciò non si può attribuire la colpa a nessuno, ma sono solo le condizioni politiche che non l'hanno consentito, ma certamente avrebbe costituito un aiuto.

E perché avrebbe dovuto costituire un aiuto? Lo vedo secondo l'ottica delle Conferenza Stato-Regioni, perché anche nel prevedere la nuova riforma si è finalmente individuata una buona strada, sulla quale peraltro – io ed altri – lavoravamo già da tempo. Ossia che occorrono due luoghi di conciliazione e non uno, per la semplice, banale ragione che vi è un potere legislativo e un potere esecutivo: ma non è una nuova scoperta, Montesquieu l'aveva capito già nel XVII secolo. Quindi se in Parlamento oggi Commissione Bicamerale per gli Affari Regionali, domani Senato Federale è il luogo di incontro dei legislativi, occorre – comunque – un luogo di incontro degli esecutivi, che sono cosa diversa: con funzioni diverse, con un indirizzo politico che è di maggioranza rispetto all'indirizzo politico che può nascere da una normale confronto opposizione-maggioranza all'interno dei rispettivo poteri legislativi – che oggi possiamo definire statali e regionali.

Non è stato facile far comprendere questa cosa. Infatti ora prevediamo che ci sia una sorta di cotituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni, ma prevediamo inoltre un possibile tentativo di conciliazione all'interno del Senato Federale.

Lo stesso tentativo di conciliazione è previsto anche tra Camera e Senato, laddove non fossero d'accordo con la cosiddetta Commissione Paritetica, ecc.

Quindi sono assolutamente convinto che la Conferenza Stato-Regioni possa essere il luogo dell'incontro. E che non sia opportuno intendere per "dopo" l'indomani, perché il "dopo" non sarà domani, quindi nel frattempo bisogna pensare al durante: ossia all'oggi che dura anni, non giorni.

E da qui la proposta: io riprenderei il famoso Accordo Interistituzionale – che sebbene datato, di quasi 3 anni c.ca, continua ad essere l'unico strumento valido, esistente e lancerei la proposto di avviare questo tavolo. Avviamo il tavolo di consultazione preventiva, esattamente come è previsto, senza aggiungere o togliere nulla; esattamente come è previsto: ossia, "Lo Stato e le Regioni nell'esercizio delle loro potestà legislative assumono l'impegno di verificare in fase di predisposizione degli atti normativi".

Proviamo ad avviare questo tavolo. Per tutte le materie che sono di competenza concorrenti, che sono le stesse che personalmente avrei voluto eliminare nel mio progetto di riforma originario – d'accodo con il collega Boss – che poi non ha avuto seguito perché per fare un progetto più organico e completo dell'intera seconda parte delle Costituzione – e non solo del titolo V – si è ritenuto opportuno risistemare diversamente.

Resta comune quel problema aperto ed è la ragione per la quale continuiamo a parlare di luoghi possibili di conciliazione, di prevenzione di contenzioso: altrimenti non sarebbe neanche necessario prevederlo.

Allora, nel frattempo che tutto ciò accada – speriamo che succeda il prima possibile, seppure con la consapevolezza che non accadrà in questa legislatura, ma probabilmente si inizierà nella prossima ecc. In attesa che tutto ciò accada il rilancio del tavolo, che credo possa essere anche l'esito dei questo Convegno di oggi, è l'obiettivo.

Un tavolo che la Corte Costituzionale ha definito "di concertazione", ma a me non piace, lo chiamerei di confronto, di dialogo, preventivo sulle leggi.

Laddove questo non fosse sufficiente proviamo a formalizzare anche il tavolo successivo: ossia quello che oggi accade solo per la buona volontà di alcuni facciamola diventare un'iniziativa complessiva. I modo che dopo che è scoppiato il problema, in seguito all'approvazione della legge e il successivo ricorso alla Corte Costituzionale ci sia la possibilità di un ripensamento, al fine di ritirare i rispettivi ricorsi.

L'ultima cosa che voglio dire e poi concludo, è che sarebbe da parte mia molto fazioso e da bocciare dal punto di vista del diritto costituzionale (bocciare nel senso che se uno studente me la venisse a raccontare non potrei fare a meno di invitarlo a studiare meglio la materia!) se affermassi che tutto questo può essere solo una richiesta dello Stato nei confronti delle Regioni. Lasciatemi dire con molta determinazione e altrettanto equilibrio che ciò che chiediamo alle Regioni dobbiamo anche essere in grado di offrirlo noi da parte dello Stato. Questa forse potrebbe essere la seconda novità di questo Convegno. Credo che più di due sarebbero troppe, ma meno di tanto sarebbe troppo poco!

Vi ringrazio molto per l'attenzione.

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 100



MODERATRICE

Grazie Sig. Ministro; grazie anche per il suo incoraggiamento ad un'immediata operatività. Io darei solo due comunicazioni di servizio – diciamo: la prima, è che questo vuole essere un momento di approfondimento su questo tema e anche su altri, quindi vi invito comunque a consegnare le schede di partecipazione, perché ci serviranno per futuri inviti. Il secondo è che gli atti di questo convegno saranno oggetto di una pubblicazione, che distribuiremo in occasione del Forum della Pubblica Amministrazione.

Grazie a tutti e a presto!

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 101

impaginato_1_104xp5 04-05-2005 9:49 Pagina 103

Dipartimento per gli Affari Regionali
Via della Stamperia, 8
00187 Roma

Direttore Responsabile: *Sebastiano PIANA* (Capo del Dipartimento Affari Regionali)

Direttore Collana *Maria CONTENTO* – coordinatore ufficio attività internazionali e politiche settoriali

Coordinatore editoriale ed organizzativo *Clara ABATECOLA* – coordinatore servizio per le politiche di settore e le attività promozionali e di progettazione

In redazione *Lucia BREGOLATO*
*Patrizia RICCI*
*Maria Antonietta NOÈ*
*Luigi GALASSO*

Pubblicazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per l'informazione e l'editoria
Via Po, 14 – 00198 Roma
Tel. 06/85981

Direttore *Mauro MASI*

Stampa e diffusione: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Stabilimento Salario – Roma
Maggio 2005

(V501029/101) Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. – Salario