

## **L'intesa (im)possibile: genesi ed evoluzione della Conferenza permanente interregionale per il coordinamento delle politiche dello Stretto\***

di Giovanni Ardizzone \*\*  
(23 maggio 2018)

1. La legge costituzionale n. 3 del 2001, che, com'è noto, ha modificato il Titolo V della Parte seconda della Costituzione, ha fin qui avuto uno strano destino: da un lato, sembrava che alcune disposizioni potessero avere attuazione in tempi relativamente brevi, dall'altro lato, talune previsioni parevano destinate a restare lettera morta, risultando particolarmente complessa la loro attuazione. A questa iniziale sensazione ha fatto seguito, per le prime, una brusca frenata e, per le seconde, un inatteso interesse che sembra preludere a una, sia pure tardiva, attuazione. La frenata nel processo attuativo della prima categoria di disposizioni è avvenuta, in qualche caso, già nel giro di pochi anni; si pensi, per tutte, alle disposizioni della legge n. 131 del 2003, c.d. legge La Loggia, e in particolare alla previsione di testi ricognitivi dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato. In qualche altro caso, si è invece assistito alla messa in moto dell'iter attuativo, con l'adozione dei relativi decreti legislativi, salvo poi accorgersi della necessità di ripensare gli assunti di fondo della riforma; emblematiche in tal senso sono le vicende connesse al c.d. federalismo fiscale e alla legge delega n. 42 del 2009.

Nella seconda categoria di disposizioni – stando almeno alla classificazione che si è proposta in apertura di questo scritto – rientra una vasta gamma di previsioni normative, che, specie dopo il fallimento dell'ultimo tentativo di riforma costituzionale, bocciato dal referendum del 4 dicembre 2016, hanno ripreso nuovo vigore. L'aspetto singolare di questa vicenda è costituito dal fatto che, all'improvviso, sembrano essere stati rivalutati strumenti e soluzioni normative che erano in vigore dal novembre del 2001, cioè dal momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3. In proposito possono annoverarsi, su tutti: la riscoperta delle potenzialità dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e quindi la possibilità di trasformare la Commissione bicamerale per le questioni regionali nella prima (e finora unica) sede paritetica di incontro e di confronto tra gli organi legislativi statali e regionali<sup>1</sup>; e gli inattesi sviluppi del meccanismo di "specializzazione" delle Regioni ordinarie ex art. 116, terzo comma, Cost., che hanno condotto alla stipula, solo pochi mesi fa, di «Accordi preliminari» tra lo Stato e tre Regioni di diritto comune<sup>2</sup>.

2. A quest'ultima categoria di disposizioni costituzionali novellate nel 2001 sembra doversi ricondurre la previsione di cui all'art. 117, ottavo comma, Cost., secondo cui «La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> Una panoramica delle più importanti questioni poste dall'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 è presente nella *Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali*, approvata il 10 maggio 2017 dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni»<sup>3</sup>. A rendere ancora più singolare l'interesse per questa tipologia di intese vi è il fatto che essa, mentre ha fin qui avuto scarso o limitato successo tra le Regioni ordinarie<sup>4</sup>, appare gravida di interessanti sviluppi con specifico riguardo ad un'area territoriale che insiste su due Regioni, una ordinaria (la Calabria) e una speciale (la Sicilia).

In merito va notato che l'art. 117, ottavo comma, Cost. non circoscrive la possibilità di intese alle sole Regioni ordinarie, ma, facendo riferimento al «migliore esercizio delle proprie funzioni», legittima una soluzione interpretativa che valorizzi la sostanziale corrispondenza delle funzioni svolte dalle due o più Regioni che stipulano l'intesa. Seguendo questa chiave di lettura si potrebbe ritenere che la possibilità di stipulare un'intesa sia subordinata alla titolarità delle medesime funzioni negli ambiti interessati. In realtà, una interpretazione di questo tipo svilirebbe la portata della disposizione in parola, rendendola praticamente inoperante nel caso in cui le parti della trattativa (che deve precedere la stipula dell'intesa) siano una Regione ordinaria e una speciale.

Anche alla luce di questa considerazione, l'esperienza fin qui maturata con riguardo alla c.d. area dello Stretto appare interessante. Al riguardo, occorre precisare che non si è ancora arrivati alla stipula di alcuna intesa tra la Sicilia e la Calabria ma il lavoro svolto ha tentato di porre le basi perché questo possa avvenire senza forzature da una parte o dall'altra ma anche senza esitazioni, dovute alla genericità del quadro costituzionale sopra richiamato.

Prima di esaminare il quadro normativo delle due Regioni, occorre precisare che il metodo seguito dal legislatore siciliano e da quello calabrese è consistito nell'approvazione di proprie leggi regionali, peraltro nel giro di un anno, con le quali si è proceduto a individuare le modalità e gli organi competenti allo svolgimento dell'attività preliminare e preparatoria rispetto all'intesa.

In questa prospettiva si colloca l'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 8 del 2014 che, rubricato «*Promozione di accordi con lo Stato, la Regione Calabria e la Città metropolitana di Reggio Calabria*», stabiliva<sup>5</sup>: «La Regione, d'intesa con la Città metropolitana di Messina, favorisce la stipula di appositi accordi con lo Stato, la Regione Calabria e la Città metropolitana di Reggio Calabria, al fine di consentire ai cittadini residenti nell'Area metropolitana di Messina e nella Città metropolitana di

---

2 Sul tema si rinvia al *Documento conclusivo*, approvato il 6 febbraio 2018 dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, a seguito dell'*Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*. In dottrina, si veda, da ultimo, G. PICCIRILLI, *Gli "accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali* (www.dirittiregionali.it), 21 aprile 2018.

3 Su questo tema si rinvia allo studio condotto da A. STERPA, *Le intese tra le Regioni*, Giuffrè, Milano, 2011, con riguardo alle intese tra le Regioni sia prima della legge cost. n. 3 del 2001 (pp. 121 ss.) sia dopo la riforma costituzionale (pp. 187 ss.).

4 Cfr. A. STERPA, *Le intese tra le Regioni*, cit., spec. pp. 331 ss.

5 L'art. 14 della legge reg. Sicilia n. 8 del 2014 è stato abrogato dall'art. 30, comma 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2015, che, al comma 1, dello stesso articolo ha sostanzialmente riscritto la disposizione originariamente contenuta nell'art. 14 citato.

Reggio Calabria di usufruire dei servizi secondo criteri di prossimità. Con decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e per la funzione pubblica, sono individuate le attività programmatiche ed i servizi per i quali si applicano le disposizioni del presente articolo».

Va subito rilevato il fine di questa previsione: «consentire ai cittadini residenti nell'Area metropolitana di Messina e nella Città metropolitana di Reggio Calabria di usufruire dei servizi secondo criteri di prossimità». Sono così individuati sia l'area di riferimento di questi accordi<sup>6</sup>, genericamente individuabile nell'area dello Stretto, sia gli obiettivi in vista del cui perseguimento deve essere indirizzata l'attività in parola. Quanto all'individuazione dei servizi oggetto dell'accordo o degli accordi, la legge siciliana rinvia ad un decreto del Presidente della Regione, cui spetta il compito di individuare «le attività programmatiche ed i servizi per i quali si applicano le disposizioni del presente articolo». Come si vedrà fra poco, quest'ultima operazione è, però, "condizionata" – se così può dirsi – da quanto stabilito dal legislatore calabrese.

Un'ulteriore considerazione, che merita di essere svolta, riguarda la previsione di un'intesa con la Città metropolitana di Messina, in assenza della quale la Regione non avrebbe potuto avviare alcuna trattativa al riguardo. A questo proposito, è necessario precisare che questa previsione è stata poi soppressa dalla legge reg. Sicilia n. 15 del 2015. Siffatta disposizione, infatti, poneva alcuni problemi interpretativi: in particolare, non era chiaro se questa intesa dovesse essere acquisita preventivamente dalla Regione o se, piuttosto, l'intesa potesse consistere già nell'iniziativa (da parte della Città metropolitana) ad avviare l'attività preliminare alla stipula dell'intesa. In altre parole, era necessaria un'intesa formalizzata, senza la quale nessun altro atto avrebbe potuto essere compiuto, o poteva aversi un'intesa "sostanziale", per così dire, per "fatti concludenti" (come, ad es., l'aver assunto l'iniziativa al riguardo).

Dal canto suo, la Regione Calabria, con l'art. 4 della legge reg. n. 12 del 2015, rubricato «*Istituzione Conferenza permanente interregionale per il coordinamento delle politiche nell'Area dello Stretto*», ha disposto, al comma 1, che «La Regione Calabria favorisce la stipula di appositi accordi con la Regione Sicilia per la valorizzazione, l'integrazione e lo sviluppo in tema di infrastrutture, trasporti, ambiente, università, ricerca e innovazione tecnologica, turismo, politiche sociali, culturali ed economiche dell'Area dello Stretto delle Città Metropolitane di Reggio Calabria e Messina».

Il legislatore calabrese ha, quindi, espressamente individuato gli ambiti materiali in cui può aversi la stipula di appositi accordi, finendo in questo modo con l'anticipare e con il condizionare la loro individuazione da parte della Regione Sicilia. Sebbene quanto detto possa, teoricamente, produrre effetti contraddittori (ad es. l'individuazione da parte della Sicilia di ambiti materiali del tutto diversi da quelli individuati dalla Calabria), deve ritenersi che i settori individuati dal legislatore calabrese siano quelli in cui la stipula di accordi di collaborazione tra le due Regioni è oggettivamente necessaria e funzionale rispetto agli obiettivi perseguiti.

---

<sup>6</sup> Al riguardo, è da notare come la legge siciliana utilizzi il termine «intesa» per fare riferimento al coinvolgimento della Città metropolitana di Messina, mentre ricorra al sostantivo «accordi» per indicare le forme di collaborazione tra le due Regioni.

A differenza del legislatore siciliano, quello calabrese non fa menzione di alcuna forma di intesa con la Città metropolitana di Reggio Calabria, che però deve ritenersi presupposta, non potendosi ipotizzare una forma di collaborazione tra le due Regioni che non muova dal pieno coinvolgimento dell'ente territoriale direttamente interessato.

Il comma 2 dell'art. 4 della legge reg. n. 12 del 2015 prevede, a tal fine, l'istituzione della «Conferenza permanente interregionale per il coordinamento delle politiche nell'Area dello Stretto», che ha sede presso il Consiglio Regionale della Calabria ed è presieduta dal Presidente del Consiglio o un suo delegato. La medesima disposizione stabilisce, inoltre, che «Entro 60 giorni dalla pubblicazione della presente legge sul BURC, il Consiglio regionale approva, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, apposito regolamento interno che ne disciplina la composizione, il funzionamento e la struttura organizzativa. Il Regolamento interno individua anche un comitato tecnico di supporto allo svolgimento dell'attività della Conferenza stessa». Infine, l'ultimo comma stanziava le risorse necessarie per il funzionamento della Conferenza, individuandole, per l'esercizio finanziario 2015, nella somma di euro 100.000.

Prima di esaminare la composizione e le competenze della «Conferenza permanente interregionale per il coordinamento delle politiche nell'Area dello Stretto», occorre dare atto di un ulteriore passaggio normativo, che si è concretizzato con la legge reg. Sicilia n. 30 del 2015, il cui art. 30, al comma 2, ha soppresso l'art. 14 della legge reg. n. 8 del 2014, e, al comma 1, lo ha sostanzialmente riscritto, apportando alcune significative modifiche. Innanzitutto, è stato soppresso l'inciso «d'intesa con la Città metropolitana di Messina»; in secondo luogo, si è proceduto a sostituire la formula «Area metropolitana di Messina» con quella di «Città metropolitana di Messina». È stata, inoltre, prevista la partecipazione agli accordi in questione del Comune di Messina e di quello di Reggio Calabria. È stata, infine, mantenuta la previsione dell'individuazione delle «attività programmatiche» e dei «servizi», oggetto di questi accordi, mediante decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica.

Dalla successione delle leggi regionali in materia si deduce chiaramente come in questo modo si sia ovviato all'assenza di una disciplina quadro in materia di intese tra Regioni, specie se ad autonomia differente (ordinaria e speciale). Da questo punto di vista, è interessante notare come si sia assistito ad una singolare comunanza di vedute, che ha fatto sì che l'originaria previsione normativa della Regione Sicilia fosse «limata» alla luce della sopravvenuta normativa calabrese.

3. L'ultima tappa di questo processo di definizione del percorso che dovrà condurre alla stipula di accordi/intese tra Sicilia e Calabria ai fini anzidetti, è rappresentato dall'approvazione (avvenuta il 22 giugno 2015) del regolamento della Conferenza permanente interregionale per il coordinamento delle politiche dell'Area dello Stretto. Al riguardo, va preliminarmente chiarito che il suddetto regolamento è stato approvato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Calabria perché l'art. 4 della legge reg. Calabria n. 12 del 2015, istituendo la detta Conferenza, l'ha incardinata presso il Consiglio regionale. Da questo punto di vista, la scelta dell'assemblea legislativa calabrese è il frutto di un implicito accordo tra i rappresentanti degli organi legislativi delle due Regioni. Essa è stata determinata

soprattutto dalla sua collocazione geografica; è noto, infatti, che il Consiglio regionale ha sede a Reggio Calabria mentre la Giunta regionale a Catanzaro. Si è, pertanto, ritenuto che l'assemblea legislativa calabrese fosse preferibile a quella siciliana (che, com'è noto, ha sede a Palermo) in quanto maggiormente idonea ad agevolare l'incontro tra le rappresentanze delle due Regioni, anche con riferimento alle due Città metropolitane direttamente coinvolte (Messina e Reggio Calabria).

L'art. 1 del regolamento prevede che la Conferenza esercita «funzioni di proposta al fine di pervenire alla stipula di accordi per la valorizzazione, l'integrazione e lo sviluppo in materia di infrastrutture, trasporti, ambiente, università, ricerca e innovazione tecnologica, turismo, politiche sociali, culturali ed economiche dell'Area dello Stretto». Sono così individuati gli ambiti di competenza della Conferenza ma indirettamente sono anche precisati i possibili oggetti degli accordi tra le due Regioni, finendo quindi con il vincolare la scelta degli stessi, che, come si è visto, per la Regione Sicilia è rimessa a un decreto del Presidente della Regione.

Il regolamento prevede una composizione paritetica della stessa; al contempo, sono previsti alcuni membri di diritto, fra cui i consiglieri regionali eletti nei collegi delle due Città metropolitane (Messina e Reggio Calabria). Quest'ultima componente, però, potrebbe non essere numericamente corrispondente; per questa ragione si prevede (art. 2, co. 4) che il Presidente dell'assemblea legislativa regionale possa integrare la rappresentanza della propria Regione, indicando come componenti consiglieri eletti nei collegi di altre Regioni.

Al di là dell'organizzazione interna della Conferenza e delle regole del suo funzionamento, è interessante notare che questo organo è chiamato a elaborare proposte di legge e di accordi di programma da sottoporre alla discussione e approvazione del Consiglio regionale della Calabria e dell'Assemblea Regionale Siciliana finalizzati all'integrazione dei servizi e delle attività ritenute strategiche per lo sviluppo economico e sociale dell'area dello stretto. Inoltre, sulla base dell'attività conoscitiva svolta, la Conferenza può, mediante l'approvazione di un apposito documento, formulare osservazioni e fornire ai rispettivi Governi regionali elementi di valutazione utili ai fini della stipulazione di intese interregionali e della predisposizione degli schemi di legge che riguardano le attività di interesse strategico per l'Area dello Stretto. La Conferenza può anche procedere all'audizione di soggetti portatori di interessi territoriali quando ciò risulti necessario per acquisire elementi di conoscenza finalizzati allo svolgimento delle funzioni assegnate alla Commissione (art. 6).

Pare, dunque, evidente come alla Conferenza permanente interregionale siano assegnati non solo compiti di predisposizione degli schemi di accordo, ma anche un potere sostanziale di iniziativa legislativa, e poi ancora una generica attività conoscitiva, necessariamente finalizzata agli ambiti di competenza. È, inoltre, prevista l'istituzione di un Comitato tecnico «a cui partecipano esperti di comprovata fama e docenti delle due università con particolare competenza nel campo delle scienze giuridiche, economiche, dei trasporti e delle infrastrutture»; quest'organo è chiamato a supportare tecnicamente l'attività della Conferenza.

Prescindendo in questa sede dall'esame dei profili che meriterebbero un'ulteriore definizione e precisazione, non vi è dubbio che questa esperienza potrà costituire – se ad essa sarà dato un adeguato seguito – un efficace strumento per assicurare la piena partecipazione degli organi consiliari delle due Regioni. Da

questo punto di vista, il rischio è quello che le intese tra Regioni, quand'anche dovessero essere stipulate, passino "sopra le teste" degli organi legislativi regionali, senza un loro adeguato coinvolgimento, salvo poi l'approvazione della legge di ratifica dell'intesa (art. 117, ottavo comma, Cost.). Per questa ragione il sentiero che è stato fin qui delineato rappresenta un tentativo, auspicabilmente efficace, di assicurare una piena e leale collaborazione tra gli organi della Regione in vista della realizzazione di necessarie forme di cooperazione tra Regioni.

La creazione della Conferenza permanente interregionale costituisce, dunque, il tentativo di offrire un luogo istituzionale stabile di confronto e di dialogo tra le rappresentanze parlamentari delle due Regioni, al fine del compimento della necessaria attività preparatoria che dovrà precedere la stipula dell'intesa tra le due Giunte regionali. In definitiva, anche da questi strumenti passa l'effettivo inveroamento del principio di leale collaborazione.

\*\* Avvocato. Già Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana dal 2012 al 2017