

B) Il sistema delle conferenze

B1) la riforma del sistema delle conferenze

- Disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province Autonome ed Enti locali (*CdM 22 dicembre 2007, approvazione preliminare*)
- Nota ANCI, UPI al disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province Autonome ed Enti locali (*19 gennaio 2007*);
- Nota UNCEM al disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province Autonome ed Enti locali (*28 febbraio 2007*);
- Nota Legautonomie sulla riforma delle Conferenze (*22 dicembre 2006*)
- Nota della regione Valle d'Aosta sulla riforma delle Conferenze (*2 marzo 2007*).

B2) i rapporti della Conferenza Stato-città con le prefetture – UTG

- art. 2,3,4,5, D.P.R. 3 aprile 2006, n. 180 - Regolamento recante disposizioni in materia di Prefetture-Uffici territoriali del Governo, in attuazione dell'articolo 11 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni (GU 17 maggio 2006, n. 113)

Disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato – Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province Autonome ed Enti locali

Articolo unico

(Delega al Governo della disciplina della Conferenza Stato – Istituzioni territoriali)

1. Il Governo è delegato ad emanare, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali e del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per i rapporti con il parlamento e le riforme istituzionali, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e la disciplina della Conferenza tra lo Stato e le Autonomie territoriali, denominata <<Conferenza Stato – Istituzioni territoriali >>, quale sede di confronto, concertazione e attuazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Autonomie territoriali.

2. Sugli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'approvazione preliminare del Consiglio dei Ministri, è acquisito il parere della Conferenza Unificata, nonché il parere del Consiglio di Stato, che sono resi entro trenta giorni, e i pareri delle competenti Commissioni parlamentari nonché della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che sono resi nei successivi trenta giorni. Decorso detto termini, i decreti legislativi possono essere adottati anche senza i pareri. Entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, gli stessi possono essere corretti o integrati, secondo i criteri di delega di cui al comma 3 e secondo il procedimento di cui al presente comma.

3. Il Governo si atterrà ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) individuazione delle funzioni e dei compiti spettanti alla Conferenza Stato – Istituzioni territoriali, al fine di garantire che la Conferenza rappresenti la sede istituzionale in cui si svolgono i processi decisionali di diretto interesse regionale e degli enti locali, prevedendo che la Conferenza:

- 1) esprime pareri sugli atti normativi;
- 2) esprime pareri sugli atti amministrativi a valenza generale o che comunque riguardino la competenza di più amministrazioni di settore;
- 3) sancisce intese e accordi tra lo Stato e le autonomie territoriali e provvede alle designazioni nei casi previsti dalla legge;

b) revisione, secondo criteri di razionalizzazione e semplificazione, dei casi in cui è obbligatorio il parere della Conferenza sugli atti normativi del Governo e sui disegni di legge di iniziativa governativa nelle materie di legislazione concorrente e nelle

materie che incidono sull'organizzazione e sulle funzioni delle Autonomie territoriali, prevedendo comunque il parere della Conferenza sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati, sul disegno di legge comunitaria e sul disegno di legge di semplificazione e prevedendo termini uniformi per l'espressione del parere; previsione del parere facoltativo della Conferenza, su richiesta del Governo, e comunque non vincolante, sui disegni di legge e sugli atti normativi del Governo, nelle materie di legislazione statale esclusiva che incidano sugli interessi delle autonomie territoriali;

c) revisione, secondo criteri di razionalizzazione, semplificazione e uniformità, delle tipologie delle intese, degli accordi, delle designazioni e degli altri atti di competenza delle Conferenze di cui al comma 4; previsione dell'intesa per l'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato nelle materie di competenza legislativa regionale; previsione dell'intesa per la destinazione di fondi statali nelle materie di competenza legislativa regionale;

d) previsione, in casi di assoluta urgenza, della facoltà del Governo di sottoporre i propri atti alla Conferenza in via successiva;

e) articolazione della Conferenza in una sede plenaria e in due sezioni semplici, una per le questioni di esclusivo interesse regionale, l'altra per quelle di esclusivo interesse degli enti locali; previsione che le intese sugli atti normativi del Governo, ove previste, sono raggiunte in seno alla sezione regionale, per le questioni che incidano esclusivamente su competenze legislative delle Regioni, e nella sede plenaria negli altri casi; conservazione delle vigenti sessioni comunitarie delle Conferenze;

f) previsione che la Conferenza è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su delega, dal Ministro per gli affari regionali e per le autonomie locali;

g) previsione che la sezione regionale è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su delega, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali; previsione che la sezione degli enti locali è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, a seconda delle rispettive competenze;

h) previsione che alla Conferenza partecipi, per lo Stato, ogni Ministro di volta in volta interessato o invitato, assicurando l'espressione unitaria della volontà statale;

i) previsione che della sezione degli enti locali della Conferenza sono membri il Presidente dell'ANCI (associazione nazionale dei comuni d'Italia), il Presidente dell'UPI (unione delle province d'Italia), nonché il Presidente dell'UNCem (unione dei comuni, delle comunità e degli enti montani), che esprime un voto a carattere consultivo; sono inoltre membri della sezione semplice: in rappresentanza di Roma

capitale il Sindaco della città di Roma o, in caso di suo impedimento, il Presidente della Provincia di Roma, 15 sindaci di Comuni designati dall'ANCI e 5 Presidenti di Province designate dall'UPI; dei 15 sindaci designati dall'ANCI cinque rappresentano le città metropolitane di cui agli articoli 22 e 23 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico degli enti locali), una volta istituite; previsione di criteri, per le designazioni da parte dell'ANCI e dell'UPI, che assicurino una adeguata rappresentatività delle comunità territoriali, tenuto conto della popolazione, delle dimensioni e delle caratteristiche socio-economiche dei relativi enti, anche mediante rose di candidati fornite all'ANCI e all'UPI rispettivamente dai Comuni di ciascuna provincia e dalle singole Province; previsione che la formazione delle rose di candidati potrà avvenire anche sulla base di intese o votazioni in seno alle conferenze provinciali permanenti presso gli Uffici territoriali del Governo di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 ovvero dai Consigli delle autonomie di cui all'articolo 123, ultimo comma, della Costituzione, riuniti in assemblea; previsione che i membri titolari, per la partecipazione alla Conferenza, hanno facoltà di delega ad altro membro titolare;

l) previsione che della sezione regionale della Conferenza fanno parte i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

m) previsione che la sede plenaria della Conferenza è composta dei membri di cui alla lettera i) e alla lettera l);

n) previsione di una segreteria a supporto della sede plenaria e delle sezioni semplici, con contestuale soppressione delle attuali strutture, prevedendo che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri siano disciplinati l'organizzazione e il funzionamento interno della Conferenza e della relativa segreteria, stabilendo che i posti in organico fino alla metà siano assegnati a personale delle regioni, delle province autonome, nonché delle province, dei comuni e delle comunità montane, il cui trattamento economico rimane a carico delle amministrazioni di appartenenza;

o) disciplina dell'esercizio delle funzioni e dei compiti della Conferenza secondo criteri di razionalizzazione, semplificazione, adeguata istruttoria, anche mediante apposite riunioni tecniche, o articolazioni organizzative interne per materie;

p) disciplina della formazione della volontà delle autonomie territoriali resa in sede di Conferenza, fondata, per l'esercizio delle funzioni consultive, sul criterio maggioritario, purché sussista l'adesione alla proposta di atto sia dei rappresentanti delle regioni, sia degli enti locali in seno alla Conferenza, secondo le modalità da definirsi con i decreti delegati, in considerazione anche dell'impatto territoriale del provvedimento esaminato;

q) disciplina delle intese e degli accordi secondo criteri di semplificazione e di favore per la loro conclusione, con superamento della regola dell'unanimità nei casi in cui le

Regioni o gli enti locali siano assenti, si astengano o non manifestino apertamente il loro dissenso in sede di Conferenza; razionalizzazione della vigente disciplina dell'intesa e del potere decisionale del Consiglio dei Ministri in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, prevedendo la possibilità che il Presidente della Conferenza possa, in caso di mancanza di unanimità, sentito il Ministro interessato, nonché il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, e il Portavoce degli enti locali, promuovere una votazione a maggioranza, in luogo della immediata rimessione dell'affare al Consiglio dei Ministri, e salva comunque la rimessione al Consiglio dei Ministri quando l'intesa non venga raggiunta nemmeno a maggioranza; ricognizione e individuazione di ulteriori casi tassativi in cui per l'intesa è comunque necessaria l'unanimità o una maggioranza qualificata in Conferenza;

r) previsione della costituzione, senza maggiori oneri per il bilancio dello Stato, di commissioni e gruppi di lavoro con compiti di elaborazione e supporto tecnico alla Segreteria della Conferenza, senza caratteri di stabilità e di continuità e sulla base di specifici progetti;

s) previsione della facoltà per il Governo, al fine della propria iniziativa legislativa, di promuovere intese all'unanimità volte alla enucleazione concorde dei principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione ed alla definizione di criteri di riparto condivisi nelle materie c.d. trasversali, anche ai fini della prevenzione del contenzioso costituzionale e del corretto esercizio del potere regolamentare statale nelle materie di legislazione esclusiva; tali intese possono avere ad oggetto, ai fini di semplificazione e uniformità, discipline regionali di dettaglio;

t) previsione che la Conferenza possa avvalersi delle conferenze permanenti previste dall'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300;

u) previsione di un parere facoltativo della Conferenza sugli schemi di atti normativi delle Regioni e delle Province autonome, che siano sottoposti alla Conferenza su iniziativa delle Regioni e delle Province autonome interessate; previsione della facoltà del Governo di chiedere la discussione in Conferenza sugli schemi di atti normativi delle Regioni e delle Province autonome, senza pregiudizio per i tempi e le modalità di formazione di detti atti normativi, favorendo il raggiungimento di una posizione condivisa, al fine di prevenire il contenzioso costituzionale;

v) abrogazione delle norme vigenti incompatibili con la nuova disciplina.

4. Dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo istitutivo, la Conferenza Stato – Istituzioni territoriali assume le competenze attribuite dalle norme vigenti alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, alla Conferenza Stato – città ed autonomie locali e alla Conferenza Unificata.

5. Dai decreti legislativi di cui al comma 1 non possono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Relazione illustrativa

1. Le Conferenze nel diritto vigente.

La Conferenza permanente Stato – Regioni e Province autonome, istituita con d.P.C.M. 12 ottobre 1983, è stata istituzionalizzata con l'art. 12, l. n. 400/1988.

La Conferenza Stato – Città e autonomie locali è stata istituita con d.P.C.M. 2 luglio 1996.

In prosieguo l'art. 9, l. n. 59/1997 ha delegato il Governo a riordinare e potenziare il sistema delle Conferenze, anche con la previsione di una Conferenza Unificata, in cui confluissero le due Conferenze già esistenti, per le materie di interesse comune.

La delega è stata attuata con il d.lgs. n. 281/1997.

La disciplina attualmente vigente della Conferenza Permanente Stato – Regioni e Province Autonome, della Conferenza Stato – Enti locali, della Conferenza Unificata, è contenuta in due testi base che indicano in generale i compiti e il procedimento (l. n. 400/1988, d.lgs. n. 281/1997).

Si è andato così definendo, nell'arco dell'ultimo ventennio, un <<sistema delle Conferenze>> che, a Costituzione invariata, ha rappresentato lo strumento con cui si è esplicato il modello di <<regionalismo cooperativo>> che caratterizza l'esperienza italiana.

Singoli testi normativi prevedono, di volta in volta, l'intervento di una di tali Conferenze.

In sintesi, i compiti principali delle Conferenze possono così essere riassunti:

- pareri obbligatori (soprattutto sugli atti normativi del Governo);
- intese, che, ove previste, hanno carattere obbligatorio (su atti di alta amministrazione);
- accordi (che hanno carattere facoltativo);
- designazioni.

Di regola le Conferenze operano secondo il principio dell'unanimità, salve ipotesi, espressamente previste, in cui operano con il principio maggioritario.

Le Conferenze sono la sede istituzionale in cui trova attuazione il principio di leale collaborazione tra Stato, Regioni, ed enti locali, di cui costituisce strumento essenziale l'intesa, secondo quanto ha più volte affermato la Corte costituzionale.

L'esperienza pratica ha dimostrato che spesso le Conferenze non riescono a conseguire lo scopo di una leale composizione politica.

Il passaggio degli atti normativi del Governo in Conferenza non ha impedito finora il contenzioso in Corte costituzionale. L'impugnazione di atti normativi statali da parte delle Regioni, e di atti normativi regionali da parte dello Stato, sotto il profilo della invasione delle reciproche competenze, costituisce una larga fetta del complessivo contenzioso in Corte costituzionale.

L'elevato contenzioso è in parte imputabile alla formulazione dell'attuale art. 117 Cost., in cui vi sono troppe materie di competenza legislativa concorrente, e troppe materie non esattamente delineate.

In altra parte, il contenzioso è imputabile alla mancanza di leale collaborazione in fase di confezionamento dei testi normativi.

2. Quadro di sintesi della disciplina proposta.

Per una puntuale attuazione del principio di leale collaborazione, viene prevista un'unica Conferenza Stato – Regioni ed Autonomie locali, la <<Conferenza Stato – Istituzioni territoriali >>, che sostituisce le tre attuali Conferenze.

La nuova Conferenza, come le precedenti, viene prevista presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Pur nella consapevolezza del dibattito circa l'opportunità che le Conferenze non facciano capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il principio di invarianza della spesa rende opportuno mantenere l'attuale assetto organizzativo. Giova ricordare che secondo l'insegnamento di Corte cost. n. 116/1994 si tratta di un incardinamento logistico ma non funzionale.

La Conferenza si articola, oltre che in una sede plenaria, anche in due sezioni semplici per le questioni di esclusivo interesse regionale, ovvero di esclusivo interesse degli enti locali; le intese sugli atti normativi del Governo, ove previste, sono raggiunte in seno alla sezione regionale, per le questioni che incidano esclusivamente su competenze legislative delle Regioni, e nella sede plenaria negli altri casi.

Sono conservate le vigenti sessioni comunitarie delle Conferenze.

La sede plenaria della Conferenza è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali.

La sezione relativa alle Regioni della Conferenza Stato – Istituzioni territoriali viene presieduta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri

La sezione degli enti locali è presieduta dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, a seconda delle rispettive competenze, su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri

A fini di semplificazione si ipotizza che le sedute della Conferenza siano precedute da una riunione tecnica, o articolazioni per materie.

Si codifica la prassi delle riunioni tecniche, che precedono le sedute delle Conferenze vigenti, sicché nella successiva seduta politica possa esservi una presa d'atto per gli atti su cui si è raggiunto l'accordo in sede tecnica (c.d. elenco B), riservando la discussione solo agli atti su cui vi sono questioni politiche non risolte in sede tecnica (c.d. elenco A).

Si prevede una ricognizione e razionalizzazione degli atti attualmente di competenza delle Conferenze, e una valorizzazione del principio maggioritario, da disciplinarsi in sede di decreto delegato, eventualmente anche secondo criteri di rappresentanza territoriale.

3. Commento analitico alla disciplina proposta. Struttura dell'articolato.

Il disegno di legge delega consta di un articolo unico.

Il **comma 1** prevede la delega al Governo, da esercitarsi entro un anno, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali e del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, per l'emanazione di uno o più decreti legislativi per l'istituzione e la disciplina della Conferenza tra lo Stato e le Autonomie territoriali, denominata <<Conferenza Stato – Istituzioni territoriali >>, quale sede di confronto, concertazione e attuazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie territoriali.

Il **comma 2** disciplina il procedimento per l'adozione dei decreti legislativi delegati.

Il **comma 3** indica i principi e i criteri direttivi della delega.

Il **comma 4** prevede che dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo istitutivo la nuova Conferenza assume le competenze attribuite dalle norme vigenti alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Conferenza Stato – città ed autonomie locali e dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni, Città e Autonomie locali.

Il **comma 5** dispone che dai decreti delegati non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica

4. Commento analitico alla disciplina proposta. I principi e criteri direttivi.

4.1. I profili organizzativi.

Un primo gruppo di principi e criteri direttivi attiene ai profili organizzativi della nuova Conferenza.

Si tratta in particolare dei principi e criteri di cui al comma 4, lettere da e) a o) , nonché r) e t).

Prevista un'unica Conferenza, si mantiene la possibilità che la stessa si articoli, oltre che in una sede plenaria, anche in due sezioni semplici per le questioni di esclusivo interesse regionale ovvero di esclusivo interesse degli enti locali (lett. e).

Per quanto riguarda le intese sugli atti normativi del Governo, le stesse sono raggiunte in seno alla sezione regionale, per le questioni che incidano esclusivamente su competenze legislative delle Regioni, e in seno alla sede plenaria negli altri casi (lett. e).

Viene altresì prevista la conservazione delle vigenti sessioni comunitarie delle Conferenze (lett. e).

Sia la sede plenaria che le sezioni semplici della Conferenza sono presiedute dal Presidente del Consiglio dei Ministri (lett. f) e lett. g).

Per la presidenza della sede plenaria e della sezione regionale può essere delegato il Ministro per gli affari regionali e per le autonomie locali (lett. f e g)).

Per la presidenza della sezione enti locali possono essere delegati il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, o il Ministro dell'interno a seconda delle rispettive competenze (lett. g).

Il decreto delegato dovrà prevedere che alla Conferenza partecipi, per lo Stato, ogni Ministro di volta in volta interessato o invitato, assicurando l'espressione unitaria della volontà statale (lett. h).

Della sezione degli enti locali, sono membri il Presidente dell'ANCI (associazione nazionale dei comuni d'Italia), il Presidente dell'UPI (unione delle province d'Italia), nonché il Presidente dell'UNCCEM (unione dei comuni, delle comunità e degli enti montani) che esprime un voto a carattere consultivo.

Sono inoltre membri della sezione enti locali: in rappresentanza di Roma capitale il Sindaco della città di Roma ovvero, in caso di suo impedimento, il Presidente della Provincia di Roma, 15 sindaci di Comuni designati dall'ANCI e 5 Presidenti di Province designate dall'UPI; dei 15 sindaci designati dall'ANCI cinque rappresentano le città metropolitane di cui agli articoli 22 e 23 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico degli enti locali), una volta istituite; previsione di criteri, per le designazioni da parte dell'ANCI e dell'UPI, che assicurino una adeguata rappresentatività delle comunità territoriali, tenuto conto della popolazione, delle dimensioni e delle caratteristiche socio-economiche dei relativi enti, anche mediante rose di candidati fornite all'ANCI e all'UPI rispettivamente dai Comuni di ciascuna provincia e dalle singole Province; la formazione delle rose di candidati potrà avvenire anche sulla base di intese o votazioni in seno alle conferenze provinciali permanenti presso gli Uffici territoriali del Governo di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 ovvero in seno ai rappresentanti dei Consigli delle autonomie di cui all'articolo 123, ultimo comma, della Costituzione, riuniti in assemblea; previsione che i membri titolari, per la partecipazione alla Conferenza, hanno facoltà di delega ad altro membro titolare (lett. i).

Nella disciplina della composizione della sezione enti locali si mira a garantire una adeguata rappresentanza degli enti locali con criteri di democraticità, ferme le competenze delle associazioni degli enti locali medesimi.

Della sezione regionale fanno parte i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, come già attualmente (lett. l).

La sede plenaria della conferenza è composta dei membri delle sezioni semplici, come già attualmente la conferenza unificata (lett. m).

Sempre sul piano organizzativo, è prevista una segreteria a supporto della sede plenaria e delle sezioni semplici, con contestuale soppressione delle attuali strutture, nonché la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento della Conferenza e della segreteria con un d.P.C.M. (lett. n).

Secondo quanto già previsto dal vigente art. 10, d.lgs. n. 281/1997, si stabilisce che il d.P.C.M. di organizzazione della segreteria stabilirà che i posti in organico fino alla metà siano assegnati a personale delle regioni, delle province autonome, nonché delle province, dei comuni e delle comunità montane, il cui trattamento economico rimane a carico delle amministrazioni di appartenenza.

Si prevede la possibilità di apposite riunioni tecniche, o articolazioni organizzative interne della Conferenza per materie (lett. o).

Sempre sul piano organizzativo si prevede la costituzione, senza maggiori oneri per il bilancio dello Stato, di commissioni e gruppi di lavoro con compiti di elaborazione

e supporto tecnico alla segreteria della Conferenza, senza caratteri di stabilità e di continuità e sulla base di specifici progetti (lett. r).

Ipotizzata una fase tecnico – istruttoria, si prevede un raccordo con le conferenze permanenti che in sede periferica operano presso gli Uffici territoriali del Governo (art. 11, d.lgs. n. 300/1999 e d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180), della cui collaborazione la Conferenza potrà avvalersi a fini istruttori (lett. t).

4.2. I compiti della Conferenza.

I compiti della Conferenza sono delineati nel comma 4, lettere a), b), c), d), s), u).

4.2.a) In termini generali, la lett. a) stabilisce che il decreto delegato dovrà procedere alla individuazione delle funzioni e dei compiti spettanti alla Conferenza, al fine di garantire che la Conferenza rappresenti la sede istituzionale in cui si svolgono i processi decisionali di interesse regionale e degli enti locali; la nuova conferenza, in particolare, come già le vigenti Conferenze:

- esprime pareri sugli atti normativi;
- esprime pareri sugli atti amministrativi a valenza generale o che comunque riguardino la competenza di più amministrazioni di settore;
- sancisce intese e accordi tra lo Stato e le autonomie territoriali e provvede alle designazioni nei casi previsti dalla legge.

Sono fatti salvi i contenuti degli atti definiti dalle amministrazioni centrali competenti.

Sempre in termini generali, la lett. c) impone una revisione, secondo criteri di razionalizzazione, semplificazione e uniformità delle tipologie delle intese, degli accordi, delle designazioni, e degli altri atti di competenza delle Conferenze secondo le norme vigenti.

4.2.b.) La lett. b), si occupa dei pareri, prevedendo come criterio di delega la revisione, secondo criteri di razionalizzazione e semplificazione, dei casi in cui è obbligatorio il parere della Conferenza sugli atti normativi del Governo e sui disegni di legge di iniziativa governativa nelle materie di legislazione concorrente e nelle materie che incidono sull'organizzazione e sulle funzioni delle Autonomie territoriali, prevedendo comunque il parere della Conferenza sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati, sul disegno di legge comunitaria e sul disegno di legge di semplificazione e prevedendo termini uniformi per l'espressione del parere.

Tali pareri sono già previsti dalle norme vigenti, che ne attribuiscono la competenza o alla Conferenza Unificata o alla Conferenza Stato – Regioni: in particolare, secondo l'art. 9, co. 2, lett. a), attualmente il parere sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge ad essa collegati compete alla Conferenza Unificata; secondo l'art. 5, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 281/1997 e secondo l'art. 17, co. 2, lett. c), l. n. 11/2005, il parere sul disegno di legge comunitaria, di iniziativa governativa, compete alla Conferenza Stato – Regioni; secondo l'art. 20, l. n. 59/1997, il parere sul

disegno di legge di semplificazione, di iniziativa governativa, compete alla Conferenza Unificata.

4.2.c) Sempre la lett. b) prevede, in aggiunta rispetto al diritto vigente, il parere facoltativo della Conferenza, su richiesta del Governo, e comunque non vincolante, sui disegni di legge e sugli atti normativi del Governo, nelle materie di legislazione statale esclusiva che incidano sugli interessi delle autonomie territoriali. Secondo Cons. St., sez. atti normativi, 13 gennaio 2003, n. 345/2002: <<in materia devoluta alla potestà legislativa statale esclusiva in cui lo Stato ha potestà regolamentare, lo Stato non è vincolato ad accogliere le proposte avanzate dalla Conferenza Stato – Regioni; trattandosi di adempimenti relativi a materia per la quale la competenza spetta allo Stato in via esclusiva, la consultazione delle regioni non può assumere valore vincolante e condizionante delle decisioni in proposito>>.

4.2.d) La lettera u) prevede una seconda competenza consultiva <<nuova>> della Conferenza, rispetto alle attuali.

La previsione muove dalla considerazione che a legislazione vigente non è previsto alcun ruolo delle Conferenze per quanto riguarda gli atti normativi delle Regioni.

Prima della riforma del titolo V della Costituzione intervenuta nel 2001, era previsto un controllo preventivo statale.

Attualmente, lo Stato ha uno strumento di controllo successivo, tramite il ricorso in Corte costituzionale contro la legge regionale.

Il sistema appare sbilanciato perché le Regioni hanno la possibilità, tramite il parere della Conferenza, di esprimere il proprio avviso sugli atti normativi del Governo, mentre lo Stato non ha alcun potere di intervento preventivo.

Tale sistema non soddisfa l'esigenza di leale collaborazione e si traduce in un fattore di aumento del contenzioso costituzionale.

A tale scopo, il criterio di delega ipotizza un parere facoltativo della Conferenza sugli schemi di atti normativi delle Regioni e delle Province autonome, che siano sottoposti alla Conferenza su iniziativa delle Regioni e delle Province autonome interessate.

Si prevede inoltre la facoltà del Governo di chiedere la discussione in Conferenza sugli schemi di atti normativi delle Regioni e delle Province autonome, senza pregiudizio per i tempi e le modalità di formazione di detti atti normativi.

Il decreto delegato dovrà prevedere meccanismi volti a favorire il raggiungimento di una posizione condivisa, al fine di prevenire il contenzioso in Corte costituzionale.

Si ritiene possibile tale intervento con legge ordinaria, in quanto si tratta di dare attuazione al principio di leale collaborazione: il meccanismo previsto è del tutto facoltativo e non incide, pertanto, sull'autonomia delle Regioni e sul procedimento di formazione delle leggi regionali.

4.2.e) La lett. c), quanto alle intese, le prevede, in aggiunta ai casi già previsti dalle norme vigenti (lett. a e lett. c)), per l'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato, nelle materie di competenza legislativa regionale, per soddisfare esigenze

di unitarietà, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Con tale previsione si dà attuazione ai principi affermati da Corte cost. n. 303/2003 e da Corte cost. n. 6/2004, secondo cui lo Stato può legiferare anche nelle materie di competenza regionale, laddove occorra assicurare l'esercizio unitario e centralizzato di funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 118 Cost., ma in tal caso occorre l'intesa delle Regioni.

4.2.f) L'intesa viene inoltre prevista per la destinazione di fondi statali nelle materie di competenza legislativa regionale (lett. c).

4.2.g) La lett. s) prevede una terza nuova ipotesi di intesa. In via di facoltà, il Governo, al fine della propria iniziativa legislativa, può promuovere intese all'unanimità volte alla enucleazione concorde dei principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, comma 3, della Costituzione ed alla definizione di criteri di riparto condivisi nelle materie c.d. trasversali, anche ai fini della prevenzione del contenzioso costituzionale e del corretto esercizio del potere regolamentare statale nelle materie di sua legislazione esclusiva; tali intese possono avere ad oggetto, ai fini di semplificazione e uniformità, le discipline regionali.

4.2.h) La lett. d), ribadisce la regola, già vigente, secondo cui in casi di assoluta urgenza, il Governo ha facoltà di sottoporre i propri atti alla Conferenza in via successiva.

4.3. La formazione della volontà della Conferenza.

Le lettere p), q), s), del comma 4, disciplinano la formazione della volontà delle Conferenze.

A legislazione vigente, per taluni atti delle Conferenze è previsto il principio maggioritario, senza *quorum* strutturali e funzionali, e in altri casi il principio dell'unanimità.

Peraltro, a legislazione vigente:

- i pareri, per i quali non è previsto il principio maggioritario, sono obbligatori ma non vincolanti;
- le intese, per le quali, del pari non è previsto il principio maggioritario, hanno di regola (e salve limitate eccezioni) carattere <<debole>>, in quanto in caso di mancata intesa può decidere il Consiglio dei Ministri;
- secondo la Corte costituzionale, laddove in Conferenza è richiesta l'unanimità, la mancata partecipazione di taluni membri alla Conferenza non impedisce la formazione dell'unanimità (Corte cost., n. 206/2001 e n. 507/2002).

Tale sistema può essere razionalizzato valorizzando il principio maggioritario in modo da favorire una decisione in Conferenza, in luogo dell'intervento <<autoritario>> del Governo, e annettendo effetti giuridici ai pareri favorevoli e alle intese, in ordine al contenzioso successivo.

Come regola generale, si prevede che il decreto delegato disciplinerà la formazione della volontà delle autonomie territoriali in sede di Conferenza secondo il criterio

maggioritario per l'esercizio delle funzioni consultive, sempre che sussista l'adesione alla proposta di atto sia dei rappresentanti delle regioni, sia degli enti locali in seno alla conferenza, con le modalità da definirsi con il decreto delegato, in considerazione anche dell'impatto territoriale del provvedimento esaminato (lett. p).

Si impongono criteri di massima semplificazione e di favore per la conclusione di intese e accordi, con superamento della regola dell'unanimità nei casi in cui le Regioni o gli enti locali siano assenti, si astengano o non manifestino apertamente il loro dissenso in sede di Conferenza (lett. q).

Si impone la razionalizzazione della vigente disciplina dell'intesa e del potere decisionale del Consiglio dei Ministri in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, prevedendo la possibilità che il Presidente della Conferenza possa, in caso di mancanza di unanimità, sentito il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, nonché il Portavoce degli enti locali, promuovere una votazione a maggioranza, in luogo della immediata rimessione dell'affare al Consiglio dei Ministri, e salva comunque la rimessione al Consiglio dei Ministri quando l'intesa non venga raggiunta nemmeno a maggioranza (lett. q).

Si prevede la ricognizione e individuazione di ulteriori casi tassativi in cui per l'intesa è comunque necessaria l'unanimità o una maggioranza qualificata in Conferenza (lett. q).

Si prevede infine la unanimità per le intese facoltative di cui alla lett. s), volte alla enucleazione concorde dei principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, comma 3, della Costituzione ed alla definizione di criteri di riparto condivisi nelle materie c.d. trasversali; tali intese raggiunte all'unanimità possono anche avere ad oggetto discipline regionali di dettaglio, a fini di semplificazione e uniformità

Si codifica in tal modo la distinzione, elaborata dalla Corte costituzionale, tra intese forti e intese deboli, e si dà un contenuto concreto alla tipologia di intese forti.

4.4. Il procedimento di formazione dei decreti legislativi delegati.

La delega va esercitata entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali e del Ministro dell'Interno (comma 1).

E' previsto il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali (art. 1, comma 1).

La delega può essere esercitata con uno o più decreti legislativi (comma 1).

Il procedimento di esercizio delle delega si conforma ai criteri ordinari (comma 2).

Dispone, in particolare, il comma 2, che sugli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'approvazione preliminare del Consiglio dei Ministri, è acquisito il parere della Conferenza Unificata, nonché il parere del Consiglio di Stato, che sono resi entro trenta giorni, e delle competenti Commissioni parlamentari nonché della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che sono resi nei successivi trenta giorni. Decorsi detti termini, i decreti legislativi possono essere adottati anche senza i pareri. Entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, gli stessi

possono essere corretti o integrati, secondo i criteri di delega di cui al comma 3 e secondo il procedimento di cui al comma 2.

Relazione tecnica

Si omette di redigere la relazione tecnica in quanto dal provvedimento non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI



NOTA

**Schema di disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della
Conferenza Stato – Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra
Governo, Regioni, Province autonome ed Enti locali.**

Roma, 19 gennaio 2007

PREMESSA

Il sistema delle Conferenze ha rappresentato la principale sede di raccordo istituzionale tra i diversi livelli di governo. Dopo e grazie alla riforma del '97, esso ha conosciuto la massima espansione e valorizzazione nella stagione del federalismo amministrativo (1997 – 2001), assumendo un ruolo centrale nel governo dei processi di decentramento e, anche grazie all'impegno delle Associazioni rappresentative delle autonomie locali, ha rappresentato uno snodo fondamentale per assicurare un clima di relazioni istituzionali fondato sulla leale collaborazione.

Dopo la riforma costituzionale del 2001, la Conferenza unificata avrebbe dovuto assurgere a sede di raccordo istituzionale anche per l'attuazione delle nuove disposizioni del titolo V, parte II, della Costituzione insieme all'istituzione della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata da rappresentanti di Regioni e Autonomie locali, in attesa della riforma costituzionale della rappresentanza parlamentare (art. 11 L.Cost. n. 3 del 2001).

Sostanzialmente ciò non è avvenuto per ragioni eminentemente politiche, ed anzi ancor di più si è assistito ad un progressivo svuotamento e ad una grave crisi del sistema di concertazione, che ha evidenziato l'inadeguatezza degli strumenti e delle regole vigenti rispetto al quadro costituzionale riformato, facendo emergere la necessità di procedere ad una profonda rivisitazione riguardante il ruolo e l'assetto organizzativo e funzionale della Conferenza nell'ordinamento istituzionale del nostro Paese.

A partire da queste considerazioni, le Autonomie locali hanno manifestato unitariamente nella scorsa legislatura l'esigenza di rivedere complessivamente il sistema delle Conferenze, avanzando la proposta in sede di revisione costituzionale di elevare la Conferenza al rango di organo avente rilevanza costituzionale, in quanto Istituzione deputata ad incarnare il principio generale della leale collaborazione tra i livelli di governo che costituiscono l'ordinamento della Repubblica.

Certamente, il riconoscimento costituzionale della Conferenza rappresenterebbe il passaggio decisivo per conferire forma e sostanza all'idea di una collaborazione paritaria e circolare, fra soggetti eguali che svolgono funzioni e compiti differenziati, il cui svolgimento può spesso intersecare le reciproche sfere di interesse e di azione. La mancata disciplina a livello costituzionale dell'organo di raccordo fra Comuni, Province, Città metropolitane, le Regioni e lo Stato deve spingere oggi ancor di più ad accelerare la revisione del D. Lgs. 281/97, procedendo ad un superamento delle tre diverse Conferenze e ad una significativa revisione del sistema di organizzazione e funzionamento delle stesse, nella prospettiva della semplificazione del sistema di concertazione.

Appare, pertanto, indispensabile prevedere una sola sede di raccordo istituzionale, la Conferenza Stato – Istituzioni territoriali, quale soggetto istituzionale forte di confronto fra tutti i livelli di governo, che nel concreto esercizio delle funzioni e competenze di cui sono titolari possono toccare o condizionare reciprocamente le sfere di interesse. Non vi è materia, infatti, sia di competenza legislativa statale sia di competenza legislativa regionale, che sul piano amministrativo (e in conseguenza finanziario), non interessi le autonomie locali, alle quali tutta l'amministrazione è in via di principio riservata sulla base delle disposizioni dell'art. 118 della Costituzione.

L'articolazione della Conferenza Stato- Istituzioni territoriali in sezioni, che vedono la partecipazione di alcune soltanto delle componenti, deve riguardare la trattazione di

problematiche specifiche che possono interessare separatamente ed esclusivamente la componente regionale o locale rispetto al Governo centrale, ovvero anche la trattazione di questioni che riguardano solo il rapporto regioni-enti locali. Le Associazioni ritengono, quindi, che vada anche strutturalmente ripensato il sistema vigente, nell'ottica dell'attuazione del principio di separazione e di responsabilità delle scelte politiche per rendere i processi decisionali più efficienti e rapidi.

Per questi motivi è condivisibile la scelta di fondo presente nello schema di disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato – Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province e Comuni, di valorizzare il ruolo della Conferenza unificata, in attesa di una più soddisfacente sistemazione dei raccordi istituzionali anche a livello costituzionale e parlamentare. Questa scelta avvia finalmente l'attuazione dell'articolo 114 della Costituzione in ordine alla pari dignità istituzionale di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato e rappresenta un passaggio necessario, urgente e propedeutico all'avvio di un percorso di completa attuazione delle disposizioni degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, come previsto dal documento unitario di Regioni e Autonomie locali del 28 novembre 2006.

Lo schema di ddl delega, pur contenendo un'ispirazione positiva, non determina quel salto di qualità nell'assetto delle relazioni istituzionali che le Associazioni ritengono essenziale per portare finalmente a compimento l'attuazione della riforma del titolo v.

A tal fine, le Associazioni ritengono mature le condizioni per procedere alla trasformazione della Conferenza unificata, come rinominata nello schema in commento, in Istituzione della Repubblica, ove possano trovare espressione e rappresentanza tutti i soggetti previsti dall'art. 114 della Costituzione, quale luogo comune ed unitario punto di riferimento nei processi di governo del sistema Paese. Il principio di leale collaborazione richiede, inoltre, che la Conferenza riformata possa svolgere anche una funzione di composizione degli interessi, anche attraverso la ricerca di una reciproca “rinuncia – accostamento” alle posizioni di partenza. Nello schema di ddl si prefigura invece un organo in cui le autonomie territoriali tendenzialmente sono solo consultate: questo vale non solo per i “pareri” – atti di giudizio di natura consultiva – ma anche per le “intese”, per le quali vale il principio che devono essere decise a maggioranza e non all'unanimità e, ove non si raggiunga la maggioranza, si prevede una procedura di superamento della mancata concertazione attraverso la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

E', inoltre, necessario fissare il criterio generale del tendenziale accorpamento e razionalizzazione delle sedi di confronto e concertazione esistenti nell'ambito del sistema delle Conferenze.

In conclusione, le Associazioni ritengono funzionale ad una piena realizzazione del principio di leale collaborazione e di semplificazione dei rapporti istituzionali, la previsione della possibilità di costituire un soggetto di rappresentanza istituzionale e politica unitaria di tutto il sistema delle autonomie territoriali.

Alla luce di queste osservazioni, con i seguenti emendamenti si intende dare sostanza normativa al ragionamento sviluppato, sia in ordine al significato generale e al ruolo della Conferenza, sia in ordine ad una correzione e semplificazione del sistema dei raccordi istituzionali alla luce dell'esperienza realizzata e dei diversi fattori di crisi emersi nel tempo.

PROPOSTA DI EMENDAMENTI

Sostituire la rubrica del provvedimento con la seguente:

- ***“Schema di disegno di legge per l’istituzione e la disciplina della Conferenza Stato - Istituzioni territoriali”***

All’art. 1 comma 1:

- sostituire le parole “un anno” con le parole “***sei mesi***”;
- sostituire le parole “sede di confronto, concertazione e attuazione” con le parole “***quale organo della Repubblica per l’attuazione dell’art. 114 della Costituzione e***”

All’art. 1, comma 2:

- sopprimere le parole “, ***nonché il parere del Consiglio di Stato***”;
- sostituire le parole “due anni” con le parole “***un anno***”.

All’art. 1, comma 3, let. b):

- dopo le parole “criteri di” inserire la parola “***programmazione,***”;
- sopprimere le parole “, ***e comunque non vincolante***”;
- aggiungere alla fine della lettera le seguenti parole “***prevedere che il parere della Conferenza sia allegato al provvedimento normativo e che il Governo motivi l’eventuale decisione difforme***”.

All’art. 1, comma 3, dopo la lettera b):

-aggiungere la seguente **lettera b) bis**: “***previsione della possibilità di esprimere il parere in sede tecnica, ove si raggiunga l’unanimità delle posizioni fra le componenti***”

All’art. 1, comma 3, let. c):

- sopprimere le parole “, ***delle designazioni***”

All’art. 1, comma 3, let. i):

- sostituire la let. i) con la seguente: ***“previsione che della sezione degli enti locali della Conferenza sono membri di diritto il Presidente dell’ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), il Presidente dell’UPI (Unione delle Province d’Italia); sono inoltre membri senza diritto di voto il Presidente dell’UNCCEM e il Coordinatore delle Unioni di Comuni; sono inoltre membri il Sindaco della città di Roma e il Presidente della Provincia di Roma in rappresentanza di Roma capitale, nonché 14 sindaci e 6 presidenti di provincia designati, rispettivamente, dall’ANCI e dall’UPI secondo criteri che assicurino una adeguata rappresentatività delle comunità territoriali, tenuto conto della popolazione, delle dimensioni e delle caratteristiche socio-economiche dei relativi enti; dei 14 sindaci designati dall’ANCI cinque rappresentano le città metropolitane di cui all’articolo 22 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico degli enti locali); previsione dell’attribuzione all’ANCI e all’UPI, in quanto associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, della rappresentanza istituzionale in via generale ed esclusiva rispettivamente dei Comuni e delle Città metropolitane, ove istituite, all’ANCI e delle Province all’UPI; previsione che le Associazioni possano designare espressamente un numero stabilito di sostituti che possano partecipare in assenza dei membri effettivi; previsione della decadenza dei componenti e della loro sostituzione in caso di reiterata mancata partecipazione alle riunioni della Conferenza”***

All’art. 1, comma 3, dopo la lettera m):

- aggiungere la seguente lettera: ***“m bis) previsione di una sezione regioni- enti locali composta dai membri della Conferenza di cui alle lettere i) e l), presieduta a turno da rappresentanti delle regioni e degli enti locali, quale organo di raccordo per le tematiche di reciproco interesse e per la formulazione delle designazioni di cui al n. 4 dell’art. 1, comma 3, lett. a)”***

All’art. 1, comma 3, lett. n) :

- dopo le parole “sezioni semplici,” aggiungere le parole ***“composta da un segretario e da due vicesegretari, nominati dal Presidente della Conferenza di intesa con le Regioni e le Autonomie locali,”***

All’art. 1, comma 3, lett. o):

- dopo le parole “di razionalizzazione” aggiungere il seguente periodo ***“ di coinvolgimento di tutte le componenti nella convocazione e inserimento nell’ordine del giorno dell’affare, programmazione dei lavori, articolazione in sessioni, previsione di attività di monitoraggio dei lavori”***

All’art. 1, comma 3, lett. p):

- sostituire le parole “delle Regioni e degli enti locali” con le parole ***“dei rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni per corpi separati”***

All’art. 1, comma 3, lett. q):

- sostituire la lettera con la seguente: ***“q) Disciplina delle intese semplici, delle intese forti e degli accordi secondo criteri di semplificazione per favorire la loro conclusione; razionalizzazione della vigente disciplina delle intese con superamento della regola dell’unanimità nei casi in cui le regioni o gli enti locali siano assenti, si astengano o non manifestino apertamente il loro dissenso in Conferenza, prevedendo la possibilità che il Presidente della Conferenza possa richiedere una votazione a maggioranza prima di rimettere la decisione al Consiglio dei Ministri in caso di mancata intesa; previsione della regola dell’adesione unanime dei rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni per gli accordi e le intese forti, previa una ricognizione dei casi tassativi in cui per l’intesa è comunque necessaria l’unanimità.”***

All’art. 1, comma 3, lett. r):

-sostituire la lettera r) con la seguente: ***”previsione della costituzione, senza maggiori oneri per il bilancio dello Stato, di commissioni e gruppi di lavoro a carattere permanente per la trattazione di problematiche e materie di natura generale, perseguendo un tendenziale accorpamento dei comitati ministeriali, in attuazione dei principi di efficienza, efficacia ed economicità e stabilendo la possibilità che l’attività sia coordinata dai rappresentanti del Governo, competenti per materia”.***

All’art. 1, comma 3, lett. u)

- Dopo le parole “facoltà del Governo” aggiungere le parole ***“e dei rappresentanti degli enti locali”***.

All’art. 1, comma 3, dopo la lett. u)

- Aggiungere la seguente ***“u bis) disciplina delle modalità di esercizio della facoltà di sollevare la questione di legittimità costituzionale in attuazione di quanto previsto dall’art. 31 della Legge 11 marzo 1953, n. 87 e previsione di modalità per prevenire i conflitti tra Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale”.***

All’art. 1, comma 3, dopo la lett. u)

- Aggiungere la seguente ***“u ter) per favorire l’attuazione del principio di leale collaborazione, prevedere la possibilità che l’ANCI, l’UPI e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome istituiscano un soggetto autonomo ed unitario a carattere associativo di rappresentanza politica ed istituzionale nei***

confronti del Parlamento e del Governo con il compito di promuovere la tutela degli interessi delle autonomie territoriali”.



Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani

MEMORIA UNCEM

sullo schema di Disegno di legge delega riguardante "l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province Autonome ed Enti Locali"

Riunione tecnico-politica della Conferenza Unificata del 28 febbraio 2007

Nel disegno di legge di riforma delle Conferenze viene previsto un nuovo sistema di votazione degli Enti locali che vi partecipano che limita di fatto il ruolo delle Comunità montane. Si fa in particolare riferimento alle lettere i), p) e q), comma 3, dell'articolo unico del disegno di legge in questione.

In particolare nella lettera i) viene prevista la partecipazione alla Conferenza del Presidente dell'UNCCEM con un voto solo consultivo. Detta previsione appare in contrasto con la disciplina vigente e con alcune decisioni della Corte Costituzionale, oltre ad essere palesemente in contrasto con l'impianto dello stesso disegno di legge che intende valorizzare il principio della leale collaborazione, come cita il titolo del provvedimento, tra le Istituzioni territoriali.

Gli artt. 2 e 27 del vigente Testo unico, d.lgs. n. 267/2000, qualificano le Comunità montane come enti locali, mentre l'art. 4, comma 5, della legge n. 131/2003 (c.d. La Loggia), ha riconosciuto il ruolo delle Comunità montane prevedendo espressamente in capo alle medesime la titolarità del potere normativo al pari degli altri enti locali.

Non solo, anche la stessa Corte Costituzionale in diverse sentenze (sentt. n. 229/2001, n. 244/2005, n. 456/2005) individua le Comunità montane, sulla scorta di quanto dall'art. 4 della legge n. 1102 del 1971, come ente locale autonomo, quale proiezione dei Comuni, caso speciale di Unioni di Comuni create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe di fare la frammentazione dei Comuni montani, funzioni proprie, funzioni conferite e funzioni comunali. Qualificazione che pone in evidenza l'autonomia di tali enti non solo dalle Regioni ma anche dai Comuni, come dimostra l'attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare.

In presenza di questi presupposti tratti dalla normativa vigente e dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale si può affermare che le Comunità montane esistono nell'attuale sistema di governo degli enti locali e ne fanno parte a pieno titolo in quanto titolari di funzioni amministrative.

In questo vigente quadro dell'ordinamento degli enti locali non si rinvergono quindi motivi per una discriminazione delle Comunità montane, e dell'UNCCEM quale rappresentanza istituzionale riconosciuta delle medesime, attribuendo loro un ruolo dimidiato proprio nell'organo, la Conferenza, che intende costituire il confronto di tutte le istituzioni territoriali.

Detto ruolo dimidiato viene previsto per il tramite del solo voto consultivo in capo al Presidente dell'UNCCEM, quasi a ritenere che le Comunità montane siano un po' meno Autonomie territoriali

064441621

degli altri enti locali che compongono la Conferenza e che pertanto possano svolgere una mera funzione di ausilio ma non di determinazione.

L'incongruità di detto risultato viene ancora di più in evidenza nel caso di esercizio delle funzioni consultive, previsto alla lettera p), in cui il Presidente dell'UNCEM, che è già titolare di un voto consultivo, non potrebbe aderire o meno alla proposta di atto essendo il suo ruolo meramente consultivo. Quindi la previsione di una specifica funzione consultiva, solo in capo all'UNCEM, non trova una sua *ratio* nel momento in cui si colloca nell'ambito di una più ampia funzione consultiva in capo alla Conferenza.

Così ragionando si perviene al risultato di escludere un ente locale, quale è la Comunità montana, dal circuito decisionale teso alla produzione degli effetti giuridici cui la stessa relazione al disegno di legge fa riferimento.

Ove dovesse operare il sistema appena descritto si originerebbe il paradosso per cui su un atto normativo o su un atto amministrativo a valenza generale o di più amministrazioni che riguardi le zone montane, la voce delle Comunità montane sarebbe meramente consultiva e quindi esclusa dalla eventuale fase deliberativa di un provvedimento che impatta sulle zone montane.

Una ulteriore incongruità emerge nel caso di intese ed accordi, previsti alla lettera q), per i quali la soluzione proposta nel testo appare ancora più eccentrica. Infatti proprio nel caso di accordi che riguardano l'azione amministrativa l'UNCEM, in qualità di associazione che rappresenta le Comunità montane, è esclusa dal partecipare alla loro formazione ma può, al più, esprimere solo un voto consultivo. Equivale a dire che altri soggetti (Stato, Regioni, Comuni, Province) decidono per conto e magari in contrasto con la volontà delle Comunità montane facendo della sede della Conferenza non la sede della composizione delle controversie ma la sede del loro insorgere.

È evidente come tutto ciò sia in contrasto con il quadro normativo vigente che, come dimostrato sopra, ha qualificato le Comunità montane come enti locali, ponendole su un piano di parità con gli altri enti locali quanto alle funzioni amministrative ed ai poteri normativi esercitati. Tutto ciò dovrebbe portare ad escludere che proprio quella sede che deve realizzare il dialogo tra tutte le Istituzioni territoriali ed il confronto per il miglioramento dell'azione amministrativa, preveda una partecipazione dimidiata dell'UNCEM.

Le stesse critiche possono essere rivolte nell'ipotesi in cui si tratta di conseguire una intesa, come ad esempio sull'individuazione delle opere ai fini della legge obiettivo, in tal caso si escluderebbe la voce dei territori montani che, per il tramite dell'UNCEM, esprimono la volontà delle zone montane sulle quali tali opere ricadono.

In conclusione, ad avviso dell'UNCEM, l'impostazione del Disegno di legge delega non appare rispettosa del dettato costituzionale, di cui all'art. 44 Cost., che impone alla legge di disporre provvedimenti a favore delle zone montane.

Nel caso specifico non si tratta di individuare tali provvedimenti bensì di tutelare l'UNCEM quale associazione che ha come obiettivo statutario quello di dare voce agli enti, Comunità montane e Comuni montani, che ad essa aderiscono volontariamente al fine di conseguire rappresentanza istituzionale.

064441621

L'UNCCEM condiziona pertanto il proprio parere favorevole sul disegno di legge delega all'accoglimento della unita proposta emendativa:

All'art. 1, comma 3, lettera i), dopo le parole "nonché del Presidente dell'UNCCEM (unione dei comuni, delle comunità e degli enti montani)" eliminare le parole ", che esprime un voto a carattere consultivo".

REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA

Nota di osservazioni del Presidente della Regione L. Caveri inerente lo schema di disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato- Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, Regioni, Province Autonome ed Enti Locali (2 marzo 2007)

Con riferimento allo schema di disegno di legge in oggetto, posto all' ordine del giorno della Conferenza Unificata del prossimo 8 marzo, ritengo doveroso puntualizzare le questioni irrinunciabili al fine della formulazione di un parere favorevole da parte di questa Regione.

Tali questioni, che si rifanno alla “Dichiarazione di Aosta”, sottoscritta da tutti i Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome nonché dai Presidenti delle rispettive Assemblee legislative lo scorso 2 dicembre, attengono all'ineludibile differenza strutturale tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario, fondata su fonti di rango costituzionale ed estranea a qualsivoglia rivendicazione di "privilegi" o, comunque, pretesa di trattamento ingiustificatamente differenziato.

Iniziative volte alla semplificazione ed all'incremento dell'efficienza e dell'efficacia dei rapporti nell'ambito del sistema istituzionale italiano, pur essendo astrattamente condivisibili, non possono infatti prescindere dalle predette differenze strutturali che riguardano, peraltro, anche le singole autonomie differenziate tra loro, come ben ricordato nella citata Dichiarazione di Aosta.

Tentativi di eludere l'asimmetria costituzionale del nostro regionalismo per mezzo di provvedimenti legislativi ordinari si rivelerebbero, quindi, oltre che maldestri e velleitari anche controproducenti, in quanto non solo inidonei a perseguire l'obiettivo della concertazione e della leale collaborazione, ma bensì suscettibili di dare luogo ad una conflittualità di cui, francamente, non si sente alcuna necessità.

Pertanto, la configurazione di sedi di concertazione comuni a tutte le Regioni non può non tenere conto delle menzionate caratteristiche strutturali, che sono effettivamente suscettibili di costituire un limite all'ampiezza dell'ambito oggettivo di competenza delle sedi stesse, corrispondente alle sole questioni di interesse davvero comune a tutte le Regioni, nonché alle modalità procedurali, che devono essere tali da tutelare l'autonomia della singola Regione.

Tuttavia, il rispetto dell'autonomia e dell'individualità di ogni soggetto costituzionalmente riconosciuto ed individuato *nominatim* costituisce innanzitutto, la principale garanzia dell'utilità dei predisponendi strumenti concertativi e collaborativi.

Pertanto, alla luce di quanto sopra, costituiscono questioni. irrinunciabili per la Valle d'Aosta le seguenti:

- a) Il riferimento all'indispensabile considerazione delle particolarità delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome deve avere ad oggetto l'intero Ddl e non solo singole disposizioni di esso;

- b) alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome deve essere garantita sempre la facoltà di esprimere, e vedere rappresentato, il proprio parere differenziato negli atti della Conferenza;
- c) risulta inammissibile la pretesa di esame e discussione di provvedimenti normativi o amministrativi della singola Regione nell'ambito della Conferenza;
- d) così come già rappresentato dal Consiglio Permanente degli Enti locali della Valle d'Aosta - organismo istituzionale di rappresentanza degli enti locali valdostani e non mera entità associativa privata - con nota Prot. n. 1078 del 21 febbraio 2007 la sintesi della posizione della Regione Autonoma Valle d'Aosta e gli enti locali del proprio territorio avviene in loco, mediante il confronto con il predetto Consiglio Permanente.

Formulando quindi in tali termini la posizione di questa Regione in vista della seduta della Conferenza Unificata del prossimo 8 marzo, colgo l'occasione per porgere i migliori saluti.

II PRESIDENTE
On. Luciano CAVERI

D.P.R. 3 aprile 2006, n. 180

Regolamento recante disposizioni in materia di Prefetture-Uffici territoriali del Governo, in attuazione dell'articolo 11 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni (GU 17 maggio 2006, n. 113)

.....

Art. 2

Compiti del prefetto titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo.

1. Il prefetto, nell'esercizio dei compiti di rappresentanza generale del Governo sul territorio e di garanzia istituzionale a tutela dell'ordinamento giuridico:

a) fornisce, a richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, gli elementi valutativi inerenti gli uffici periferici dello Stato necessari all'esercizio delle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, e ne attua le determinazioni;

b) formula, per l'ambito territoriale di competenza, ai fini del coordinamento delle attività delle strutture amministrative dello Stato operanti sul territorio e secondo le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, proposte per una efficiente organizzazione degli uffici periferici dello Stato ed una ottimale distribuzione delle risorse, che tenga conto delle esigenze di semplificazione delle procedure, di riduzione dei tempi dei procedimenti e di contenimento dei relativi costi in vista del raggiungimento di una migliore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa in periferia;

c) favorisce e promuove, anche secondo i criteri e le indicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, l'attuazione, da parte degli uffici periferici dello Stato, delle misure di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali definite dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. A tale fine, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sono definite le modalità di raccordo tra Prefetture ed uffici della Conferenza Stato-città ed autonomie locali;

d) promuove e coordina le iniziative nell'ambito delle amministrazioni statali, anche secondo i criteri e le indicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, necessarie a dare attuazione alle leggi generali sul procedimento amministrativo, sulla cooperazione tra le pubbliche amministrazioni e sull'adeguamento tecnologico delle dotazioni strumentali degli uffici.

Art. 3

Convenzioni e conferenze di servizi.

Le convenzioni tra le amministrazioni dello Stato e le regioni volte a regolare, in conformità agli schemi approvati dalla Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera l), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le modalità di utilizzo da parte dello Stato e delle regioni di uffici statali e regionali, sono promosse e stipulate dal prefetto della provincia capoluogo della regione interessata.

2. Il prefetto, nell'esercizio dei compiti di rappresentanza unitaria del Governo sul territorio per la cura degli interessi degli uffici periferici dello Stato, può, nel caso in cui l'amministrazione procedente sia un'amministrazione statale, indire la Conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. La Conferenza di servizi può essere altresì indetta dal prefetto in caso di procedimenti amministrativi connessi quando la convocazione è richiesta dal presidente della giunta regionale o da uno o più degli enti locali coinvolti.

Art. 4

Conferenze permanenti.

1. Le Conferenze permanenti, previste dall'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, sono organi che coadiuvano il prefetto nell'esercizio delle funzioni di coordinamento delle attività degli uffici periferici dello Stato e di leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettere a) e b).

2. Le Conferenze provinciali permanenti, presiedute dal prefetto, sono composte dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato operanti nella provincia, dal presidente della provincia, dal rappresentante della città metropolitana, ove costituita, dal sindaco del comune capoluogo e dai sindaci dei comuni eventualmente interessati alle questioni trattate, o loro delegati, nonché da tutti quei soggetti istituzionali di cui è ritenuta utile la partecipazione ai fini delle concrete determinazioni da assumere, o che vi hanno comunque interesse. Per assicurare una adeguata presenza delle autonomie locali in seno alla Conferenza provinciale permanente il prefetto può promuovere le opportune intese con i sindaci dei comuni della provincia.

3. Alle Conferenze regionali permanenti, presiedute dal prefetto del capoluogo di regione e composte dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato e da tutti quei soggetti istituzionali di cui è ritenuta utile la partecipazione ai fini delle concrete determinazioni da assumere, o che vi hanno comunque interesse, sono invitati il presidente della regione, il presidente della provincia, il rappresentante della città metropolitana, ove costituita, il sindaco del comune capoluogo e i Sindaci dei comuni eventualmente interessati alle questioni trattate, che possono parteciparvi personalmente o tramite loro delegati.

4. Le Conferenze operano articolandosi in sezioni corrispondenti, in linea di massima, alle seguenti aree e settori organici di materie:

- a) amministrazioni d'ordine;
- b) sviluppo economico e attività produttive;
- c) territorio, ambiente e infrastrutture;
- d) servizi alla persona e alla comunità.

Le Conferenze permanenti deliberano in ordine alle modalità del proprio funzionamento.

5. Alle singole sezioni delle Conferenze permanenti partecipano i responsabili delle strutture e degli uffici di cui ai commi 2 e 3, competenti per il territorio della provincia, i responsabili delle competenti aree funzionali delle Prefetture, nonché i responsabili delle strutture e degli uffici interprovinciali, regionali o sovraregionali per gli aspetti di interesse della provincia o della regione.

6. Per garantire il raccordo e la reciproca informazione sulle modalità di esercizio delle funzioni di coordinamento degli uffici periferici dello Stato sul territorio e di promozione della leale collaborazione con la regione e gli enti locali nell'ambito di ciascuna provincia, il prefetto del capoluogo regionale promuove riunioni di coordinamento con i titolari delle altre Prefetture nell'ambito della regione, anche su loro richiesta.

Art. 5

Organizzazione e funzionamento delle Conferenze permanenti.

1. Le Conferenze permanenti hanno sede presso la Prefettura-Ufficio territoriale del Governo. L'ufficio di Segreteria è composto da personale ivi in servizio.

2. Le Conferenze permanenti vengono convocate, di norma, ogni anno entro trenta giorni dall'inizio dell'anno. Le Conferenze permanenti vengono, altresì, convocate dal prefetto ogniqualvolta sia necessario in relazione all'esercizio dei compiti di coordinamento dell'attività amministrativa e del concreto svolgimento dell'intervento sostitutivo, di cui all'articolo 7. Della convocazione della Conferenza provinciale è data comunicazione al presidente della regione. Della convocazione della Conferenza regionale è data comunicazione ai prefetti delle altre province della regione.

3. Le Conferenze permanenti o le singole sezioni sono convocate anche su richiesta del presidente della regione, del presidente della provincia, ovvero dei sindaci dei comuni interessati, per la trattazione di questioni di competenza statale aventi diretta connessione con le attribuzioni regionali, provinciali, comunali o di altri enti locali. Le Conferenze permanenti possono essere, altresì, convocate su richiesta di un terzo dei componenti di diritto.

4. I verbali delle sedute delle Conferenze permanenti e delle sezioni sono trasmessi ai componenti delle Conferenze stesse ed al Ministro dell'interno. Le deliberazioni adottate dalle Conferenze permanenti sono, altresì, trasmesse alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e ai Ministeri competenti.

.....