



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”.*