

**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. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati di concerto con i Ministri interessati relativamente all'attuazione dei principi di cui al comma 4, lettere b) e c).

3. 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. 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 4 e secondo il procedimento di cui al presente comma.

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

a) individuazione delle funzioni e dei compiti spettanti alla Conferenza Stato – Istituzioni territoriali, prevedendo in particolare 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) conseguente riordino e razionalizzazione degli esistenti organismi di concertazione in sede centrale tra Stato, Regioni e autonomie locali, estranei alla Conferenza Stato – Regioni, alla Conferenza Stato – Città e alla Conferenza Unificata, con esclusione

dei comitati interministeriali, al fine di garantire che la Conferenza rappresenti la sede istituzionale in cui si svolgono i processi decisionali di cui alla lettera a);

c) mantenimento degli attuali organismi paritetici istituiti nell'ambito di procedimenti speciali per l'esercizio di funzioni inerenti alle competenze di settore delle singole amministrazioni centrali;

d) 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;

e) 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 5; 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;

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

g) 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;

h) 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;

i) 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;

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

m) 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, senza diritto di voto, il Presidente dell'UNCCEM (unione dei comuni, delle comunità e degli enti montani); 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;

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

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

p) istituzione di una segreteria articolata in uffici a supporto della sede plenaria e delle sezioni semplici, con contestuale soppressione delle attuali strutture, e disciplina dell'organizzazione e del funzionamento interno della Conferenza e della relativa segreteria con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri;

q) 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;

r) 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;

s) 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 Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, nonché il Portavoce degli enti locali, promuovere una votazione a maggioranza, senza computare lo Stato il cui atto è oggetto di esame, 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;

t) 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;

u) 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;

v) previsione che la Conferenza possa avvalersi delle conferenze permanenti previste dall'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300;

z) 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;

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

5. 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.

6. 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 esplicitato 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** prevede un ulteriore concerto, mobile, dei singoli Ministri interessati, in relazione all'attuazione dei principi di delega di cui al comma 4, lettere b) e c) (riordino e razionalizzazione di altre esistenti sedi di concertazione al di fuori del sistema delle conferenze).

Il **comma 3** disciplina il procedimento per l'adozione dei decreti legislativi delegati.

Il **comma 4** indica i principi e i criteri direttivi della delega.

Il **comma 5** 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 6** 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 b), c), da g) a q), nonché t) e v).

La previsione della Conferenza quale sede istituzionale di concertazione tra Stato e autonomie territoriali, impone una operazione di riordino e razionalizzazione degli esistenti organismi di concertazione in sede centrale tra Stato e autonomie territoriali, (art. 1, co. 4, lett. b).

Dal riordino sono tuttavia eccettuati i comitati interministeriali (lett. b) e gli attuali organismi paritetici istituiti nell'ambito di procedimenti speciali per l'esercizio di funzioni inerenti alle competenze di settore delle singole amministrazioni centrali (lett. c).

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. g).

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. g).

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

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

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. h e i)).

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. i).

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

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, senza diritto di voto, il Presidente dell'UNCEM (unione dei comuni, delle comunità e degli enti montani).

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. m).

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. n).

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

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. p).

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

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. t).

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. v).

4.2. I compiti della Conferenza.

I compiti della Conferenza sono delineati nel comma 4, lettere a), d), e), f), u), z).

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, che, 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.

Sempre in termini generali, la lett. e) 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. d), 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. d) 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 z) 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. e), quanto alle intese, le prevede, in aggiunta ai casi già previsti dalle norme vigenti (lett. a e lett. e)), 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. e).

4.2.g) La lett. u) 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. f), 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 r), s), u), 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. r).

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. s).

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, senza computare lo Stato al fine della formazione della 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. s).

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. s).

Si prevede infine la unanimità per le intese facoltative di cui alla lett. u), 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, e inoltre il concerto dei singoli Ministri interessati, limitatamente, quanto a questi ultimi, all'attuazione dei criteri di delega di cui alle lettere b) e c) del comma 4 (art. 1, commi 1 e 2).

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 3).

Dispone, in particolare, il comma 3, 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 4 e secondo il procedimento di cui al comma 3.