



Il «sistema delle Conferenze»: ultime prospettive di riforma

dott.ssa Cristina Marchesi

**Venezia, 14 e 15 Dicembre 2016
Palazzo Grandi Stazioni**



INDAGINE CONOSCITIVA **sulle forme di raccordo tra lo Stato e le Autonomie territoriali** **con particolare riguardo al “Sistema delle Conferenze”**

Commissione parlamentare per le questioni regionali
11 novembre 2015 - 13 ottobre 2016

Audizioni dal 13 gennaio al 21 luglio 2016:

rappresentanti del Governo; professori esperti della materia; la Corte dei conti;
rappresentanti degli organi portatori degli interessi delle autonomie territoriali
(coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle
Regioni e delle Province autonome; Presidente della Conferenza delle Regioni e
delle Province autonome; il vicepresidente dell'ANCI; Presidente dell'UPI-
Lazio; Presidente dell'UNCEM; funzionari del Governo e delle Conferenze



PROSPETTIVE DI RIFORMA

“L’esigenza di porre mano ad una rivisitazione dell’attuale sistema di raccordo, come è emerso nell’ambito della procedura informativa, si impone, tuttavia, anche a prescindere dalla riforma costituzionale e, pertanto, anche dall’esito del referendum costituzionale.”



“sistema delle Conferenze”

“Luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti”

(C.Cost. n. 21/2016)

“Una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione”

“Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate

(C.Cost. n. 31/2006)



CONFERENZA STATO - REGIONI

(+)

**CONFERENZA STATO - CITTÀ E AUTONOMIE
LOCALI**

(=)

CONFERENZA UNIFICATA

(e la Conferenza delle Regioni?)



“sistema delle Conferenze”

(DPCM 1983)

Legge n. 400/1988

(DPCM 1996)

D. Lgs. n. 281/1997

+

varie altre disposizioni legislative integrative...

L. n. 42/2009

L. n. 234/2012

L. n. 56/2014



“sistema delle Conferenze”

COMPOSIZIONE

Stato:	Presidente CdM, Ministri interessati, rappresentanti delle Amministrazioni dello Stato
Regioni:	Presidenti di Regione e Province autonome (o assessori)
EELL:	Pres. ANCI, UPI, UNCEM, 14 Sindaci, 6 Presidenti di Provincia

FUNZIONI

- consultive, di studio, scambio dati e informazioni
- di coordinamento e di raccordo (intese, accordi, designazioni, etc.)
- deliberative
- di monitoraggio e verifica



PRINCIPALI ATTIVITÀ

- partecipazione alla formazione dell'indirizzo politico:

art. 2 c. 1, D.Lgs. n. 281/1997: partecipazione ai processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale

- partecipazione al procedimento di formazione degli atti normativi del Governo: art. 2 c. 3, D.Lgs. n. 281/1997: schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento [nelle materie di competenza delle regioni];

- partecipazione al processo di integrazione europeo

art. 5, D.lgs. n. 281/1997 : - raccordare le linee della politica nazionale con le esigenze regionali; - esprimere pareri sullo schema dei disegni di legge europea e di delegazione europea; - designazioni Italrap



MODELLI DECISIONALI

PARERI

(art. 2, commi 3 e ss., D.Lgs. n. 281/1997)

obbligatori, per schemi di: disegni di legge

di decreto legislativo

regolamento

facoltativi: su ogni opportuno oggetto di interesse regionale

INTESE

DEBOLI: art. 3, D. Lgs. n. 281/1997

FORTI: art. 8, c. 6, L. cost. n. 131/2003

ACCORDI

(art. 4, D.Lgs. n. 281/1997) per coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune



FUNZIONAMENTO

Convocazione:

L. n. 400/1988: S-R ogni 6 mesi

D. Lgs. n. 281/1997: S-Città ogni 3 mesi

L. n. 234/2012: sessioni europee: S-R ogni 4 mesi e S-Città 2 v. l'anno

ODG: Presidente del Consiglio dei Ministri

Votazione:

art. 2 c. 2, D.lgs. n. 281/1997: **S-R** regola è unanimità; maggioranza in tre specifiche ipotesi...

art. 8 c. 4: **Unificata**: assenso Governo + assenso distinto dei due gruppi, di regola espresso all'unanimità o, in mancanza, a maggioranza **accordi e intese** col doppio assenso Governo-Regioni

Istruttorie: art. 7 c. 2, D.Lgs. n. 281/1997: gruppi di lavoro o comitati



RUOLO DELLE CONFERENZE

centralità del sistema dovuta a:

1) mancata compiuta attuazione della Riforma in senso “federale” del Titolo V del 2001: integrazione delle Autonomie territoriali nelle Istituzioni statali

- **seconda Camera territoriale**
- **articolo 11, l. cost. n. 3/2001 :**

Regolamenti delle Camere: partecipazione di **rappresentanti** delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla **Commissione parlamentare per le questioni regionali**.
Progetto di legge riguardante le materie di cui al **terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119: parere contrario o favorevole condizionato** della Commissione parlamentare integrata, se Commissione referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge
l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

(C.Cost. nn. 303/2003 e 6/2004 e, da ultimo n. 251/2016)



L'assenza di meccanismi partecipativi dei vari livelli di governo nelle istituzioni statali ha concentrato la tematica della cooperazione/collaborazione sul sistema delle Conferenze



Sede di raccordo del solo livello governativo:
il raccordo realizzatosi in Conferenza non condiziona le Istituzioni parlamentari e l'esercizio della funzione legislativa... mancando previsioni di legge costituzionale che impongano al Legislatore di applicare le procedure di attuazione della leale collaborazione

La Corte Costituzionale ha costantemente affermato che *“l'esercizio della attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione”* (C.Cost. n. 225/2009) e che le procedure di cooperazione e di concertazione in sede di Conferenza unificata possono *“rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità degli atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione”* (C.Cost. n. 401/2007)



2) progressivo sviluppo del principio di leale collaborazione, la cui sede privilegiata di svolgimento è stata individuata nelle Conferenze

↳ PRIMA DELLA RIFORMA DEL 2001

articolo 5, Cost.: la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; ... adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (C.Cost. n. 19/1997)

Il principio di leale cooperazione “deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi... Tale regola... va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l’arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni”

(C.Cost. n. 242/1997)



↳ 2001: RIFORMA DEL TITOLO V

leale collaborazione con finalità di compensazione
della erosione della sfera di competenze regionali

Concorrenza di
competenze



criterio della prevalenza

o

leale collaborazione

Attrazione o chiamata
in sussidiarietà



adeguate forme di
coinvolgimento delle
Regioni interessate



“l’evoluzione impressa al sistema delle conferenze finisce con il rivelare una fisiologica attitudine dello Stato alla consultazione delle Regioni e si coniuga con il riconoscimento dell’**intesa** quale strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le Autonomie” (C.Cost. n. 251/2016)

- ➡ “l’**unica forma adeguata** a garantire il giusto contemperamento della compressione delle competenze regionali”
- ➡ la **soluzione** che **meglio incarna** la collaborazione
- ➡ “**cardine**” della leale collaborazione



anche il concetto di **intesa** partecipa di questo quadro evolutivo:

→ **preferenza dell'intesa al parere...**

→ **preferenza dell'intesa «forte» a quella «debole»** (C.Cost. nn. 303/2003; 6/2004; 383/2005)...

→ **ritorno all'intesa «debole»...?**

⇒ **buon andamento dell'amministrazione** (C.Cost. nn. 408/1998; 219/2005; 231/2006)

⇒ **necessità di “reiterate trattative” e di una precisa motivazione in caso di intervento unilaterale del Governo** (C.Cost. nn. 1/2016; 19/2015; 121/2010)



CRITICITÀ STRUTTURALI

► **GENESI:** debolezza intrinseca della Conferenza S-R in ragione della sua genesi legislativa «unilaterale», e mancata copertura costituzionale

► **NATURA E COMPOSIZIONE:**

- **carattere intergovernativo:** esclusiva presenza degli esecutivi ed inidoneità ad assicurare il raccordo quando questo ha ad oggetto l'allocazione delle competenze legislative;

- **incardinamento nella PdCM:** questione della collocazione istituzionale delle Conferenze; riflessi sulla struttura degli organismi burocratici e sulla segreteria; perplessità sulla sua neutralità

- **composizione mobile** statale e fissa regionale = disomogeneità nella distribuzione dei poteri;

► **COMPETENZE:**

eccessivo numero di competenze ad esse attribuite. Allo stato attuale, infatti, il 'sistema delle conferenze' passa dall'analisi di provvedimenti di altissima rilevanza (dal DEF, alla legge di stabilità, alle riforme costituzionali) fino alla formulazione di pareri su questioni di interesse di singoli Comuni (es. localizzazione di discariche).



CRITICITÀ FUNZIONALI

- **prevalenza dell'iniziativa statale:** per la convocazione e predisposizione dell'ODG (salvo intervento Conferenza Presidenti ex art. 2 c. 4, D.Lgs. n. 281/1997)
- **assenza di precisa regolamentazione dei lavori:** svolgimento della discussione, modalità di votazione e quorum, verbalizzazione = **prassi**
- **mancanza di tempistica** nella sottoposizione alle Conferenze degli atti del Governo = non sanzionabile il deposito tardivo
- **deviazione dal modello legale:** decreti-legge e richieste di intese al posto dei pareri = debolezza del modello legale rispetto alle esigenze della cooperazione



LE RIFORME

PROPOSTE NELLE PASSATE LEGISLATURE

XIV Legislatura 2001 - 2006 – Governo Berlusconi

Disegno di legge costituzionale

“Modifica alla Parte II della Costituzione”

articolo 118, terzo comma, Cost.:

La legge, approvata ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, istituisce la Conferenza Stato-Regioni per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese. Per le medesime finalità, può istituire altre Conferenze tra lo Stato e gli enti di cui all'articolo 114.

articolo 127-ter in materia di coordinamento interistituzionale da parte del Senato federale della Repubblica



XV Legislatura 2006 - 2008 – Governo Prodi

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

- una sede **plenaria** e due sezioni **semplici** (Regioni e Enti locali)
- confermate le **sessioni europee**
- Presidenza del **Presidente CdM**, con delega per le sessioni semplici
- codificata prassi delle **riunioni tecniche istruttorie preliminari**
- valorizzazione del **principio maggioritario** nelle votazioni
- **razionalizzazione degli atti** allora attribuiti alla competenza del sistema delle Conferenze



XVI Legislatura 2008 - 2013 – Governo Berlusconi
Disegno di legge “Delega al Governo per l’istituzione e la disciplina della Conferenza permanente per i livelli di governo”

AC 4567 - articolo unico

- le **modalità di votazione**, a seconda della tipologia degli atti, numero e le cadenze mensili delle **sedute**;
- **tipologia degli atti** e nuova disciplina delle **intese** di cui all'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131;
- **termini perentori** per l'acquisizione dell'assenso delle autonomie regionali e locali sui provvedimenti del Governo e anche per l'adozione, da parte del Governo, di atti normativi o amministrativi di recepimento delle predette intese e accordi.



CONCLUSIONI dell'Indagine:

NECESSITÀ DI UN INTERVENTO RIFORMATORE...

L'indagine conoscitiva ha evidenziato la necessità di **ripensare l'attuale assetto** dei rapporti tra Stato e Regioni, sia nell'ambito delle procedure parlamentari che all'interno del «Sistema delle Conferenze», indipendentemente dall'esito del referendum costituzionale.

... CHE DISPONGA IN MERITO A:

- **attuazione dell'articolo 11 della l. cost. n. 3/2001**: integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali; (per assicurare anche un raccordo legislativo, a bilanciamento del raccordo amministrativo);
- **maggiore autonomia dall'Esecutivo**: maggiore equilibrio nei rapporti bilaterali;
- **razionalizzazione delle Conferenze**: istituzione di un'unica Conferenza;
- **valorizzazione delle funzioni** attraverso **norme procedurali** che assicurino **certezza e semplificazione delle procedure**



È confermata la necessità del sistema delle Conferenze quale sede di raccordo politico-istituzionale tra le Istituzioni della Repubblica e per l'attuazione della leale collaborazione; tuttavia è unanimemente riconosciuta l'esigenza di garantire al sistema **un più corretto inquadramento istituzionale e una maggiore funzionalità ed efficacia**

Documento conclusivo:

http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/shadow_comunicatostampa/allegato_pdfs/000/010/627/Documento_conclusivo_approvato.pdf



GRAZIE PER L'ATTENZIONE