Relazione illustrativa e tecnico-finanziaria

La Conferenza permanente Stato, regioni e province autonome, istituita, nel 1983, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, è stata disciplinata, successivamente, con l'articolo 12 della legge 400 del 1988, mentre la Conferenza Stato, città ed autonomie locali è stata istituita, sempre con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nel 1996.

In attuazione della delega prevista dall'articolo 9 della legge n. 59/1997, il Governo, con il decreto legislativo n. 281 del 1997, ha riordinato ed ampliato le attribuzioni della Conferenza permanente Stato-Regioni e della Conferenza Stato città ed autonomi e locali, istituendo anche la Conferenza Unificata per l'esame delle questioni di interesse comune allo Stato, alle Regioni ed agli enti locali.

In questo quadro normativo di riferimento, il cosiddetto "sistema delle Conferenze" costituisce la principale sede di raccordo istituzionale in cui trova attuazione il principio di leale collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali, che affonda le sue radici nel modello cooperativo del regionalismo italiano.

Dopo l'entrata in vigore del "nuovo" Titolo V della Costituzione, la Corte costituzionale ha riconosciuto al sistema delle Conferenze un ruolo sempre più qualificato ai fini dell'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione interistituzionale mediante il confronto tra i diversi livelli di governo costituzionalmente previsti.

Tuttavia, tale confronto, regolato attualmente dal citato decreto legislativo n. 281 secondo l'assetto delineato dal previgente Titolo V della Costituzione, necessita di un adeguamento alle riforme costituzionali intervenute successivamente.

Il presente schema di disegno di legge delega di disciplina del sistema delle Conferenze tiene conto del complesso interagire dei soggetti costitutivi la Repubblica e intende far fronte alle esigenze di negoziazione e mediazione politica fra Governo e autonomi e territoriali così come scaturiscono dal "nuovo" Titolo V della Costituzione e dalla successiva giurisprudenza applicativa della Corte costituzionale.

Lo schema di disegno di legge delega si propone, inoltre, di razionalizzare e l'organizzazione e il funzionamento delle Conferenze, prevedendo una sola sede di raccordo istituzionale, denominata "Conferenza della Repubblica", che sostituisce le tre attuali Conferenze, nella prospettiva della semplificazione del sistema di confronto e di concertazione tra i livelli istituzionali previsti dall'articolo 114 della Costituzione.

La nuova Conferenza, come le attuali, è incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

E' peraltro evidente che la razionalizzazione dell'attuale sistema delle Conferenze non può essere considerata in alcun modo in termini alternativi rispetto all'esigenza, che rimane di primaria importanza per l'assetto compiuto del nostro ordinamento, di una organica riforma costituzionale del bicameralismo, che consenta di dare specifico rilievo parlamentare al ruolo delle autonomie territoriali, in coerenza con l'impianto del "nuovo" Titolo V.

Lo schema di 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 i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa e il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per l'emanazione di uno o più decreti legislativi per l'istituzione e la disciplina della Conferenza della Repubblica, quale sede di confronto, concertazione e attuazione del principio di leale collaborazione tra i soggetti costitutivi della Repubblica ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, nonché di coesione e integrazione delle politiche pubbliche, ferme restando le rispettive competenze.

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.

In particolare, si prevede che i decreti legislativi:

- istituiscano la "Conferenza della Repubblica", quale sede plenaria, composta da due Sezioni, una per le questioni di esclusivo interesse regionale, l'altra per quelle di esclusivo interesse delle autonomie locali denominate rispettivamente "Sezione Stato e regioni" e "Sezione Stato e autonomie locali", anche tenuto conto della natura degli atti da sottoporre all'esame della Conferenza;

- disciplinino le funzioni e i compiti sia della sede plenaria che delle Sezioni, in attuazione delle funzioni indicate al comma 1 e mantenendo comunque quelli di cui alla normativa vigente, ivi compreso il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

- disciplinino la composizione della Conferenza della Repubblica e delle Sezioni, prevedendo la partecipazione alle sedute, in qualità di componenti, dei Ministri interessati, dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, del Presidente dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni italiani) e del Presidente dell'UPI (Unione delle Province d'Italia), nonché di rappresentanti delle autonomie locali costituzionalmente previste designati dalle associazioni maggiormente rappresentative, in modo da assicurare un'adeguata rappresentatività delle comunità territoriali, tenendo conto delle caratteristiche socio-economiche e geomorfologiche;

- stabiliscano che il Presidente della Conferenza della Repubblica e delle Sezioni sia il Presidente del Consiglio dei Ministri;

- confermino le sessioni comunitarie delle attuali Conferenze, ridenominandole sessioni europee, in linea con il Trattato di Lisbona e collocandole nell'ambito delle predette Sezioni .

Con riguardo al funzionamento della Conferenza, le lettere da f) a h) del comma 3 precisano che i decreti delegati disciplinino le modalità di votazione delle sedute, stabiliscano termini perentori per l'acquisizione dell'assenso delle autonomie regionali e locali sui provvedimenti del Governo, nonché disciplinino i casi di mancata partecipazione ovvero di astensione alla votazione alle sedute della Conferenza della Repubblica e delle Sezioni, secondo criteri di semplificazione e di celerità, stabilendo la validità della votazione sulla base dei presenti . Il criterio di cui alla lettera i) risponde all'esigenza di stabilire il numero e le scadenze mensili delle sedute ordinarie, prevedendo e disciplinando, in particolare, la richiesta da parte di Regioni e autonomie locali di sedute straordinarie .

La norma di delega dispone, inoltre, che sia individuata la tipologia degli atti adottati dalla Conferenza della Repubblica e dalle Sezioni, definendone la relativa disciplina. In particolare, si prevede che il legislatore delegato possa ridisciplinare le intese di cui all'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche prevedendo espressamente l'adozione di atti normativi o amministrativi di recepimento delle medesime intese e degli accordi, entro termini perentori.

Al fine di migliorare i lavori della Conferenza e delle Sezioni, si prevede :

- l'istituzione di commissioni permanenti, suddivise per settori, con il compito di esprimere la propria posizione ai fini della deliberazione della sede plenaria e delle Sezioni ;

- l'introduzione di una disciplina della fase istruttoria delle sedute della Conferenza della Repubblica e delle Sezioni svolta mediante le riunioni tecniche preparatorie, prevedendone forme di pubblicità e stabilendo la necessità della conclusione dell'istruttoria tecnica ai fini dell'iscrizione degli argomenti all'ordine del giorno della Conferenza, delle Sezioni e delle predette commissioni;

- la costituzione di gruppi di lavoro nell'ambito della Conferenza della Repubblica e delle Sezioni, con compiti di approfondimento istruttorio tecnico e politico. E' prevista la trasmissione al Parlamento di una relazione annuale sulle attività svolte della Conferenza della Repubblica e delle Sezioni, nonché sistemi di pubblicità dei lavori delle stesse .

Uno specifico criterio di delega si riferisce alla necessità di semplificare le procedure di raccordo tra lo Stato e le autonomie regionali e locali, anche attraverso la soppressione di

comitati, commissioni ed organi omologhi già istituiti all'interno delle amministrazioni, ad esclusione degli organismi istituiti ai sensi della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Altro criterio riguarda l'istituzione di una struttura di segreteria con la contestuale soppressione degli attuali uffici di segreteria delle Conferenze Stato-regioni e Stato-città e autonomie locali, disciplinandone l'organizzazione e i compiti di supporto alla Conferenza della Repubblica e alle Sezioni e alle commissioni permanenti, nonché al Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale per gli atti di concertazione con le singole regioni.

Con i decreti legislativi, saranno, infine, espressamente abrogate le norme vigenti incompatibili con la nuova disciplina.

Il comma 4 prevede la possibilità, entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, di adottare decreti legislativi integrativi e correttivi nel rispetto dei principi e criteri direttivi già previsti dal comma 3 .

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

Lo schema di disegno di legge delega è stato sottoposto al parere della Conferenza unificata che, nella seduta del 25 maggio 2011, si è espressa favorevolmente, previo accoglimento di talune proposte emendative che sono state recepite nell'attuale versione dello schema.

Sotto il profilo tecnico-finanziario, il disegno di legge prevede principi e criteri direttivi, finalizzati al successivo esercizio della delega conferita, a contenuto essenzialmente ordinamentale e procedimentale e tra i quali non vi è alcuna possibilità di inserire norme onerose per la finanza pubblica . In ogni caso, il comma 5 dell'articolo 1 prevede espressamente che, dall'esercizio della delega e dagli eventuali interventi correttivi, non possano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.