

**OSSERVATORIO LEGISLATIVO
INTERREGIONALE**

**CONFERENZA STATO-REGIONI
CONFERENZA STATO-CITTA' E AUTONOMIE LOCALI
CONFERENZA UNIFICATA**

**SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLE INNOVAZIONI E I CAMBIAMENTI NEI
RAPPORTI STATO, REGIONI E AUTONOMIE LOCALI .**

DECRETO LEGISLATIVO 28 AGOSTO 1997, N.281

**" DEFINIZIONE ED AMPLIAMENTO DELLE ATTRIBUZIONI DELLA CONFERENZA PERMANENTE PER I
RAPPORTI TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO ED
UNIFICAZIONE, PER LE MATERIE ED I COMPITI DI INTERESSE COMUNE DELLE REGIONI, DELLE
PROVINCE E DEI COMUNI, CON LA CONFERENZA STATO- CITTA' E AUTONOMIE LOCALI".**

ROMA, 4 DICEMBRE 1997

Maria Giuseppina La Falce

1. Conferenza Stato-Regioni : ridefinizione e ampliamento dei poteri e delle funzioni.

CAPO I

Premessa.

L'art.9 della legge 15 marzo 1997, n.59 per un verso impone al Governo di rafforzare ed ampliare i compiti della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, mentre per un altro verso prevede che essa debba essere comunque unificata per tutte le materie e i compiti di interesse comune delle regioni e del sistema delle autonomie territoriali.

Considerando la ridefinizione delle funzioni della Conferenza Stato-Regioni e la sua unificazione con la Conferenza Stato-città e autonomie locali quale primo atto del processo di delega posto dalla legge n.59, è possibile che, in sede di decreti di conferimento di specifiche funzioni a regioni, province e comuni, si appalesi opportuno procedere a modificazioni dei compiti che vengono assegnati alle Conferenze.

Di qui il richiamo del legislatore al comma 2 dell'art.1 a possibili funzioni da attribuirsi contestualmente alla definitiva individuazione, ai sensi dell'art.3, comma 1, lett.c) della legge n.59 delle procedure e degli strumenti di raccordo tra i vari livelli di governo.

CAPO II

CONFERENZA STATO-REGIONI

Un'attenta analisi delle innovazioni introdotte dal D.Lgs.28 agosto 1997, n.281 non può che muovere dalle norme che già disciplinavano la Conferenza, non tanto facendo riferimento all'art.12 della legge n.400 del 1988, che l'ha istituita per legge, quanto al D. Lgs. 16 dicembre 1989, n.418 che aveva provveduto a riordinarne le funzioni.

Il dibattito che già si è avviato sulla nuova disciplina della Conferenza sembra, ad un primo avviso, tener poco conto delle già numerose competenze che la Conferenza ha esercitato dal 1989 e avrebbe potuto esercitare.

ART.2

Comma 1.

Partendo dall'art.2, e per quanto già posto all'attenzione della Corte Costituzionale con i ricorsi delle Regioni Puglia e Sicilia, occorre osservare che già l'art.1, comma 1, lettere b) e c) del D.Lgs. n.418 del 1989 attribuiva alla Conferenza l'espressione di pareri " sui criteri generali relativi agli atti di programmazione e di indirizzo in materia di competenza regionale, ai fini del coordinamento intersettoriale delle attività e su quelli per la ripartizione delle risorse relative ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali".

Il comma 1 dell'art.2 del D.Lgs.n.281 dunque ripropone la norma estendendola alla partecipazione delle Regioni e province autonome "a tutti i processi di interesse regionale, interregionale e infraregionale".

Lett.a)

Si tratta di una norma tesa ad estendere quanto già previsto nel corso di questi anni da diverse disposizioni normative sulle intese Stato-Regioni. In pochi casi il legislatore ne aveva previsto un termine per l'espressione, ma per lo più sono stati i tempi rapidi di trattazione delle questioni in sede di Conferenza che hanno consentito al Governo di non adottare provvedimenti senza avere acquisito la prevista intesa.

Nell'unico caso in cui l'intesa non era stata espressa, in occasione dell'emanazione del DPR del 24.12.1992 sui livelli di assistenza sanitaria, con la ben nota sentenza n.116 del 1994, la Corte Costituzionale lo annullò'.

Ma il legislatore, se pure ha tutelato l'interesse del Governo nell'emanazione dei provvedimenti in tempi rapidi, ponendo un termine di trenta giorni per l'espressione delle intese, ha comunque affidato alla Conferenza un ruolo e una portata di intervento nei rapporti Stato-Regioni a carattere generale e ben più ampia di quanto finora era stato previsto dalle singole disposizioni normative.

Quanto sopra va letto anche alla luce del disposto dell'art.8 della legge 15 marzo 1997 n.59, che prevede che tutti gli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, gli atti di coordinamento tecnico, nonché le direttive relative alle funzioni delegate sono adottate previa intesa con la Conferenza.

Anche da ciò si individua il significato e la portata dell'innovazione sostanziale introdotta in materia, in quanto l'art.12 della legge n.400 del 1988 prevedeva soltanto un'attività consultiva sui criteri generali relativi alle funzioni statali di indirizzo e coordinamento.

Let. b)

Analogamente può dirsi per la già prevista attività di "raccordo" affidata all'organo, che aveva consentito nel passato di adottare atti di intesa e accordi in varie materie. L'attuale disposizione definisce tale possibilità, prevedendo altresì l'assenso del Governo, che viene espresso dal Presidente della Conferenza. L'art. 4 meglio specifica questa possibilità.

Let. c)

L'originaria attività consultiva svolta dalla Conferenza, ai sensi dell'art. 12, comma 5, lett. a) sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale - che peraltro discendeva dal disposto dell'art. 11 del D.P.R. n. 616 del 1977 - è rafforzata in quanto ora la Conferenza "promuove il coordinamento della programmazione statale e regionale", estendendola al raccordo con l'attività di enti o soggetti anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse, nel rispetto delle competenze affidate al CIPE (già la legge n. 662 del 1996 aveva previsto il parere della Conferenza sulle intese istituzionali di programma).

Il legislatore dunque ha sancito sostanzialmente con una norma di carattere generale competenze attribuite alla Conferenza nel corso degli ultimi anni da specifiche disposizioni normative (vedasi ad esempio l'attività deliberativa svolta in occasione dell'alluvione del 1994).

Let. f)

La disposizione richiama quanto già previsto dall'art. 1, comma 1, lett. b) e c) del D.Lgs. n. 418 del 1989, la cui portata era anche più ampia.

Comma 3

Anche qui ci troviamo in presenza di una sostanziale innovazione, la più rilevante: il parere obbligatorio sugli "schemi di disegni di legge, schemi di decreto legislativo o regolamento del Governo nelle materie di competenza delle Regioni e province autonome."

L'art. 12 della legge n. 400 infatti prevedeva un'attività consultiva, non obbligatoria, soltanto "sulle linee generali dell'attività normativa di diretto interesse delle Regioni".

Il comma in questione, nel rendere detto parere obbligatorio, lo vincola però ad un termine di venti giorni per la sua espressione, termine di cui però il Governo può non tener conto, se il Presidente dichiara che ragioni di urgenza non hanno consentito la consultazione preventiva della Conferenza.

L'anzidetta disposizione, della cui portata si può avere contezza dalla lettura degli ordini del giorno delle sedute della Conferenza Stato-Regioni e come vedremo successivamente della Conferenza Unificata dal 19 settembre ad oggi, può consentire effettivamente che venga esperito da parte del Governo il principio di leale collaborazione, ove però i tempi tecnici consentano alla Conferenza di esprimere detto parere.

Comma 7

Anche questa disposizione si riferisce al disposto dell'art.1, comma 3 del D.Lgs.n.418 del 1989 ampliandone la portata, in quanto alla Conferenza non viene affidata la verifica, bensì la valutazione degli obiettivi conseguiti e dei risultati raggiunti, con riferimento agli atti di programmazione e pianificazione sui quali si è pronunciata.

ART. 5

L'art.12 della legge n.400 del 1998 aveva previsto la consultazione della Conferenza "sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali".

Con l'art.10 della legge 9 marzo 1989, n.86 si era provveduto ad istituire la " sessione comunitaria" della Conferenza almeno ogni sei mesi. Successivamente con l'art.2 , comma1, lett.c) del D.Lgs. n.418 del 1989 venivano affidate alla Conferenza " le attribuzioni consultive in ordine agli aspetti regionali del coordinamento delle politiche comunitarie e, in particolare, i pareri sugli indirizzi generali e sui criteri di cui all'art.10, comma 2 della legge 9 marzo 1989, n.86.

Le norme in questione in questi anni sono state spesso disattese e così' con l'art. 5 viene ribadita la sessione comunitaria, ma soprattutto si prevede la possibilità, con la nomina di rappresentanti regionali presso la rappresentanza italiana a Bruxelles, di uno spazio reale per le Regioni nei rapporti con l'Unione Europea. Non meno rilevante appare la cooperazione con la Cabina di regia nazionale per l'utilizzazione delle risorse comunitarie destinate all'Italia.

ART.6

Alla Conferenza viene assegnato il compito di favorire l'interscambio di dati e informazioni sull'attività delle Amministrazioni centrali e regionali, prevedendo anche la possibilità di costituire banche dati mediante protocolli di intesa che la Conferenza approva nel rispetto delle norme tecniche e dei criteri di sicurezza di accesso ai dati e alle informazioni stabiliti d'intesa con l'AIPA.

ART.7

Con l'articolo in questione si opera un'ulteriore soppressione di organismi a composizione mista Stato-Regioni in cui era prevista la partecipazione di Ministri e Presidenti di Regioni. Il legislatore ha continuato ad operare nell'ottica della riunificazione in un'unica sede istituzionale di tutti i tavoli politici in materia di competenze regionali, proseguendo nell'opera iniziata con il D.Lgs.n.418 del 1989. La norma prevede espressamente, quanto già di fatto nella prassi è avvenuto in questi anni, ossia la possibilità di costituire formalmente gruppi di lavoro o comitati con funzioni istruttorie, di raccordo, collaborazione concorso all'attività della Conferenza stessa..

CAPO III
CON FERENZA UNIFICATA

ART.8

La Conferenza Stato-città e autonomie locali è stata istituita con il DPCM del 2 luglio 1996. Poiché la delega dell'art.9 della legge n.59/97 ne prevedeva la sua unificazione con la Conferenza stat-Regioni, il legislatore ha richiamato integralmente il testo del predetto DPCM che ne disciplinava la composizione e le funzioni.

Considerato poi che il legislatore agli articoli 6 e 7 della predetta legge n.59 prevedeva espressamente che il Governo dovesse assumere il parere della Conferenza Stato-città e autonomie locali "allargata ai rappresentanti delle comunità montane", mentre il secondo comma dell'art.9 della medesima legge prevede che tali pareri, in seguito all'attuazione della delega, debbono essere resi dalla Conferenza unificata, è stato inserito stabilmente nella composizione della Conferenza Stato-città e autonomie locali il presidente dell' UNCEM, quale rappresentante delle comunità montane.

ART.9

La Conferenza assorbe le competenze della Conferenza Stato-Regioni e Stato-città e autonomie locali quando queste riguardino il medesimo oggetto o quando attengano a materie e compiti per i quali sussiste un interesse comune a regioni, province, comuni e comunità montane.

E' previsto espressamente il parere sul disegno di legge finanziaria e collegati (già attribuito alla Conferenza Stato-Regioni dall'art.7 della legge n.158 del 1990) ; sul documento di programmazione economico finanziaria (parere già attribuito all'ex Commissione interregionale di cui all'art.13 della legge n.281 del 1970 e poi trasferito alla Conferenza per effetto dell'art.3 del D.Lgs n.418 del 1989 che sopprime detta Commissione); sugli schemi di decreto legislativo adottati in base all'art.1 della legge 15 marzo 1997, n.59.

Il comma 4 disciplina le modalità dell'assenso agli atti sottoposti all'esame della Conferenza, che finora è stato espresso all'unanimità e solo nel caso del disegno di legge finanziaria il parere della Conferenza è stato il risultato dei documenti presentati dalle Regioni, ANCI, UPI e UNCEM accompagnato dal resoconto stenografico del dibattito svoltosi nel corso della seduta.

ART.10

Infine l'art.10 disciplina il funzionamento delle Segreterie dei due organi, che operano congiuntamente per l'attività istruttoria e di supporto alla Conferenza Unificata. Entrambe possono avvalersi di personale delle regioni e degli enti locali ,il cui trattamento economico resta a carico delle amministrazioni di provenienza.