



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati


Il "sistema delle Conferenze"

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

gennaio 2016



SERVIZIO STUDI


TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 275



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Istituzioni

Tel. 06 6760-9475 – st_istituzioni@camera.it -  [@CD_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Documentazione e ricerche n. 209

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

SOMMARIO

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO I: DISCIPLINA DEL SISTEMA DELLE CONFERENZE.....	5
1. <i>Il sistema delle Conferenze</i>	5
2. <i>Centralità del sistema delle Conferenze nel raccordo tra Stato e autonomie nella giurisprudenza costituzionale</i>	6
3. <i>Il disegno di legge di riforma costituzionale ed il “sistema delle Conferenze”</i>	12
4. <i>Composizione</i>	14
4.1. Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (Conferenza Stato-regioni) 14	
4.2. Conferenza Stato-città e autonomie locali.....	14
4.3. Conferenza unificata	15
5. <i>Funzioni</i>	15
5.1. Conferenza Stato-regioni.....	15
5.2. Conferenza Stato-città e autonomie locali.....	19
5.3. Conferenza unificata	20
Scheda di approfondimento n. 1: L’intesa	22
6. <i>Organizzazione e funzionamento</i>	25
Scheda di approfondimento n. 2: La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.....	27
Scheda di approfondimento n. 3: La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.....	31
CAPITOLO II: IL SISTEMA DELLE CONFERENZE: L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO	33
1. <i>Indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le regioni e gli enti locali ai fini della programmazione (VIII legislatura)</i>	33
2. <i>Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 1983</i>	34
3. <i>Legge 23 agosto 1988, n. 400</i>	35
4. <i>Decreto legislativo 16 dicembre 1989, n. 418</i>	36
5. <i>Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 luglio 1996</i>	36
6. <i>Legge 15 marzo 1997, n. 59</i>	37
7. <i>Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281</i>	38
8. <i>Legge 5 giugno 2003, n. 131</i>	40
9. <i>Legge 5 maggio 2009, n. 42</i>	43
10. <i>Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° ottobre 2012</i>	45

Scheda di approfondimento n. 4: Le Segreterie delle Conferenze: disposizioni in materia di organizzazione.....	47
11. <i>Legge 24 dicembre 2012, n. 234</i>	49
12. <i>Legge 7 aprile 2014, n. 56</i>	55
 CAPITOLO III: I PRECEDENTI TENTATIVI DI RIFORMA.....	 57
1. <i>XIV legislatura</i>	57
2. <i>XV legislatura</i>	58
3. <i>XVI legislatura</i>	60

INTRODUZIONE

In data 11 novembre 2015 la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha deliberato l'avvio dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al “sistema delle Conferenze”.

Il presente *Dossier* intende offrire elementi di documentazione attraverso l'inquadramento del concetto di sistema delle Conferenze, con particolare riferimento alla composizione, funzioni, organizzazione e funzionamento (Capitolo I), il richiamo all'evoluzione del quadro normativo (Capitolo II) e un rapido excursus sui precedenti tentativi di riordino del sistema successivi alla riforma del 2001 del Titolo V della Parte II della Costituzione (Capitolo III).

IL SISTEMA DELLE CONFERENZE IN BREVE*

CONFERENZA STATO-REGIONI

Fonti istitutive: DPCM 12 ottobre 1983; Art. 12, Legge n. 400/1988

Composizione: Art. 12, comma 2, Legge n. 400/1988

Funzioni:

- consultive Art. 2, commi 3 e 4, Dlgs n. 281/1997
- di coordinamento e di raccordo (intese, accordi, etc.) Art. 2, comma 1, Dlgs n. 281/1997;
Art. 8, comma 6, Legge n. 131/2003
- di monitoraggio e verifica Art. 2, comma 7, Dlgs n. 281/1997

CONFERENZA STATO-CITTA' E AUTONOMIE LOCALI

Fonti istitutive: DPCM 2 luglio 1996; Dlgs n. 281/1997

Composizione: Art. 8, comma 2, Dlgs n. 281/1997

Funzioni:

- consultive, di studio, informazione e confronto: Art. 9, commi 5-7, Dlgs n. 281/1997
- di coordinamento nei rapporti tra Stato e autonomie (intese, accordi, etc.): Art. 9, commi 5-7, Dlgs n. 281/1997

CONFERENZA UNIFICATA

Fonte istitutiva: Art. 8, comma 1, Dlgs n. 281/1997

Composizione: Art. 8, comma 1, Dlgs n. 281/1997

Funzioni:

- deliberative: Art. 9, commi 1-3, Dlgs n. 281/1997
- consultive: Art. 9, commi 1-3, Dlgs n. 281/1997
- di coordinamento e di raccordo Art. 9, commi 1-3, Dlgs n. 281/1997;
Art. 8, comma 6, Legge n. 131/2003

* Per ragioni di sintesi, in questa sede si darà conto delle principali disposizioni normative che disciplinano il Sistema delle Conferenze, fermo restando che numerose attribuzioni, specie di carattere consultivo e concertativo, sono contenute in ulteriori disposizioni di legge.

CAPITOLO I: DISCIPLINA DEL SISTEMA DELLE CONFERENZE

1. Il sistema delle Conferenze

Con il termine “Sistema delle Conferenze” ci si riferisce ai seguenti tre organismi a composizione mista, in quanto costituiti da rappresentanti dello Stato e delle autonomie territoriali: la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome (d’ora innanzi Conferenza Stato-regioni); la Conferenza Stato - Città ed autonomie locali; la Conferenza unificata. Si tratta di organismi che rappresentano le sedi istituzionali privilegiate di confronto e raccordo tra lo Stato, le regioni e gli enti locali.

Sin dall’inizio degli anni ottanta si era avvertita l’esigenza di istituire sedi di confronto e coordinamento fra lo Stato e le autonomie territoriali, secondo uno schema che tenesse conto della scelta dei costituenti di soprassedere all’istituzione di una Camera di rappresentanza delle autonomie¹ e all’introduzione di specifici meccanismi di raccordo politico-istituzionale con i territori.^{2 3}

¹ La previsione, all’articolo 57 della Costituzione, dell’elezione del Senato su base regionale, non ha infatti conferito a quest’ultimo organo la funzione di Camera delle autonomie.

² In proposito, va segnalato che, in sede di revisione del Titolo V nel 2001, è stato introdotto l’articolo 11, secondo comma, della legge costituzionale n. 3 del 2001, che tuttavia non ha trovato attuazione. La disposizione disciplina la facoltà (peraltro connotata da carattere di provvisorietà: “Sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione”) dei regolamenti di Camera e Senato di prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, Province autonome e degli enti locali in seno alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. La citata disposizione costituzionale riconosce un ruolo particolarmente significativo alla predetta Commissione, integrata con i rappresentanti delle autonomie territoriali. Si stabilisce infatti che nei casi in cui la Commissione di merito in sede di esame in referente di un disegno di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e all’articolo 119 della Costituzione disattenda il parere reso dalla Commissione parlamentare, sulle corrispondenti parti del disegno di legge l’Assemblea, presso cui si svolge l’esame, è tenuta a deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

³ Pur non configurando un raccordo sistematico, vanno segnalate le disposizioni che, in Costituzione, prevedono forme di collegamento fra Stato e autonomie territoriali in specifici ambiti. Ci si riferisce innanzitutto all’iniziativa legislativa statale dei consigli regionali (art 121, comma secondo, Cost), all’attivazione del *referendum* nel procedimento di revisione costituzionale (art 138, comma secondo, Cost), all’attivazione del *referendum* abrogativo (art 75, comma primo, Cost), al parere obbligatorio dei consigli regionali rispetto alla fusione di regioni esistenti o la creazione di nuove (articolo 132, comma primo, Cost), al trasferimento di comuni e province da una regione ad un’altra (articolo 132, comma secondo, Cost), nonché al parere obbligatorio della Regione in caso di mutamento delle circoscrizioni provinciali o l’istituzione di nuove province (articolo 133, primo comma, Cost).

La prima ad essere istituita è stata la Conferenza Stato-regioni, con il [DPCM 12 ottobre 1983](#), e, a seguire, negli anni novanta sono state introdotte nell'ordinamento la Conferenza Stato-Città, con [DPCM 2 luglio 1996](#), e la Conferenza unificata, con il [decreto legislativo n. 281 del 1997](#).

Il sistema delle conferenze è attualmente disciplinato, per gli aspetti generali, dall'[articolo 12 della legge n. 400 del 1988](#) (con riferimento alla Conferenza Stato-regioni) e dal [decreto legislativo n. 281 del 1997](#), ai quali si affiancano disposizioni integrative di rango legislativo su specifici aspetti, come ad esempio la [legge 234 del 2012](#), recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, che attribuisce un ruolo di rilievo al sistema delle Conferenze nel dialogo con l'Unione europea, di cui si dà conto nel Capitolo II del *Dossier*.

Tale disciplina non è peraltro mai stata adeguata alla riforma del titolo V della parte II della Costituzione, che, nel 2001, ha profondamente modificato l'ordinamento costituzionale delle autonomie territoriali e, conseguentemente, ha inciso sul sistema dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali medesime.

In estrema sintesi, l'attività del sistema delle conferenze si esplicita essenzialmente attraverso i pareri (facoltativi od obbligatori), le intese (che rivestono un carattere obbligatorio), gli accordi (che hanno un carattere facoltativo), le deliberazioni, le designazioni, oltre ad attività di scambio di dati e informazioni (*cf.* paragrafo n. 5).

2. Centralità del Sistemadelle Conferenze nel raccordo tra Stato e autonomie nella giurisprudenza costituzionale

L'evoluzione normativa, la giurisprudenza costituzionale e la prassi hanno complessivamente contribuito al considerevole ampliamento degli ambiti di intervento delle Conferenze, rispetto al momento della loro istituzione e in

assenza di un riconoscimento costituzionale del ruolo svolto⁴. Più in generale, il sistema delle Conferenze ha indubbiamente acquisito un ruolo centrale e strategico nel raccordo politico-istituzionale tra Stato ed autonomie territoriali. Ciò non ha tuttavia impedito finora un consistente contenzioso presso la Corte Costituzionale, che ha evidenziato limiti nella capacità del sistema di assicurare in talune occasioni la necessaria composizione degli interessi politici.

La mancata costituzione di una Camera legislativa in rappresentanza degli enti territoriali e la mancata introduzione di specifici strumenti di raccordo fra i vari livelli di governo, hanno determinato l'esclusiva titolarità in capo al sistema delle Conferenze delle funzioni di coordinamento tra i diversi livelli di governo.

Anche prima della riforma del 2001, la Corte costituzionale aveva fatto applicazione, in molteplici pronunce, del **principio di leale collaborazione**, desumendolo dal tenore dell'articolo 5 della Costituzione, e, in particolare, dal carattere di unità ed indivisibilità della Repubblica, che richiede l'esigenza di perseguire una composizione di interessi degli enti che, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, la costituiscono. Nella sentenza n. 242 del 1997, la Corte riconosce che 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, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, 'riconosce e promuove le autonomie locali', alle cui esigenze 'adegua i principi e i metodi della sua legislazione' (art. 5 Cost.), 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”.

⁴ Al riguardo, il disegno di legge costituzionale approvato dal Parlamento (AS 2544-AC 4862), e poi non entrato in vigore in esito al referendum svoltosi il 25 ed il 26 giugno 2006, demandava ad una legge bicamerale l'istituzione delle Conferenze (per un approfondimento al riguardo, si veda il Capitolo III, paragrafo n. 1).

Dopo l'approvazione nel 2001 della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, il problema principale posto dalla nuova ripartizione di attribuzioni legislative tra Stato e regioni è stato quello della determinazione della linea di demarcazione tra competenza statale e competenza regionale.

La complessità dei fenomeni sociali oggetto di disciplina legislativa rende infatti molto spesso difficile la riconduzione *sic et simpliciter* di una normativa ad un'unica materia, determinandosi invece un intreccio tra diverse materie e diversi livelli di competenza che la Corte stessa non ha esitato a definire inestricabilmente “commiste” (sentenza n. 250/2015; *ex plurimis*, sentenze n. 213/2006, n. 133/2006, n. 431, n. 231/2005; n. 219/2005, n. 50/2005, n. 308/2003).

In questi casi il principio-cardine su cui ha fatto leva la giurisprudenza della Corte costituzionale per risolvere i frequenti casi di intersezione e sovrapposizione tra competenze statali e competenze regionali è stato nuovamente il **principio di leale collaborazione**, “che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni” ed impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenza n. 50/2005; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 44/2014, n. 234/2012, n. 187/2012, n. 88/2009, n. 50/2008, n. 213/2006, n. 133/2006, n. 231/2005, n. 219/2005).

Oltre che nelle ipotesi di “concorrenza di competenze”, il principio di leale collaborazione viene richiamato dalla Corte costituzionale nei casi di cd. “**attrazione in sussidiarietà**” (o “chiamata in sussidiarietà”), ossia nei casi in cui, “allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato, oltre che ad accentrare siffatto esercizio ai sensi dell'art. 118 Cost., anche a disciplinarlo per legge, e ciò anche quando quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale.”. Peraltro, per configurare questa deroga agli ordinari criteri di riparto delle competenze legislative “è necessario – stante la rilevanza

dei valori in gioco – per un verso, che la valutazione dell’interesse unitario sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e rispondente a ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto; per altro verso, che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate nello svolgimento delle funzioni allocate in capo agli organi centrali, in modo da contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni stesse (sentenza n. 261 del 2015; nello stesso *ex plurimis*, sentenze n. 179 e n. 163 del 2012, n. 232 del 2011, sentenze n. 374 e n. 88 del 2007, n. 303 del 2003).

Nella giurisprudenza costituzionale in materia di titolo V sono dunque numerosissimi i casi in cui è emersa la necessità di attivare procedimenti destinati ad integrare il parametro della leale collaborazione, in particolare attraverso il **‘sistema delle Conferenze’**, al cui interno “si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate” (sentenza n. 31/2006, nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 114/2009).

Una nutrita giurisprudenza costituzionale ha spesso richiesto per l’adozione di una disciplina, segnatamente di carattere regolamentare, in ambiti normativi di pertinenza regionale, la **previa intesa in sede di Conferenza** Stato-regioni unificata o di Conferenza unificata, al fine di garantire un contemperamento tra potestà statali e prerogative regionali.

L’intesa è stata talora costruita – soprattutto in una prima fase della giurisprudenza costituzionale - come **intesa “forte”**, con un livello di codecisione paritaria tra Stato e regioni (sentenza n. 383 del 2005); in tal caso, il mancato raggiungimento dell’intesa costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento (sentenza n. 6 del 2004).

In una seconda fase la Corte costituzionale ha ritenuto che la previsione dell’intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una “drastica previsione” della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie **“idonee**

procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze” (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sentenze n. 165/2011 n. 33/2011). Allorquando, invece, l'intervento unilaterale dello Stato viene prefigurato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, è violato il principio di leale collaborazione con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale (sentenze n. 39/2013 e n. 179/2012), Infatti il mero decorso del tempo “per sua natura prescinde completamente dall'osservanza, da parte di Stato e Regioni, di comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione.”

La Corte non ha inoltre ritenuto sufficiente la previsione che il Consiglio dei ministri deliberi, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, che non «può essere considerata valida sostituzione dell'intesa, giacché trasferisce nell'ambito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all'esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità» (sentenza n. 165 del 2011).

Con riferimento all'“attrazione in sussidiarietà”, la Corte ha inoltre ripetutamente affermato la necessità di una disciplina che contempri, nel percorso attuativo, l'intesa, imposta dal “principio di lealtà” (sentenze n. 261/2015, n. 278/2010, n. 383/2005, n. 6/2004 e n. 303/2003).

In altri casi di minore impatto sulle competenze regionali, la Corte ha invece ritenuto sufficiente l'acquisizione di un **parere della Conferenza** (sentenze n. 232/2009 e n. 200/2009).

In particolare, “nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di *standard* e metodologie desunte dalle

scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio" (sentenze n. 62/2013, n. 265 /2011, n. 254/2010, n. 182/2006, n. 336/2005 e n. 285/2005).

La giurisprudenza costituzionale è invece costante nell'**escludere** l'applicazione del principio di leale collaborazione all'**esercizio del potere legislativo**. Secondo la Corte, infatti, «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione». Meccanismi cooperativi potrebbero applicarsi ai procedimenti legislativi solo in quanto la loro osservanza fosse prevista da una fonte costituzionale, in grado di vincolare il legislatore statale (sentenza n. 250 del 2015; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014; n. 112 del 2010, n. 249 del 2009, n. 159 del 2008).

Con riferimento al rapporto tra il principio di leale collaborazione e l'assetto costituzionale delle Camere e dei procedimenti legislativi, di particolare rilievo risulta un'affermazione contenuta in una delle primissime sentenze che hanno delineato la cd. "attrazione in sussidiarietà". Nella sentenza n. 6 del 2004, la Corte costituzionale ha infatti ritenuto che "nella **perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari** e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - la legislazione statale di questo tipo "può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà".

Quanto alla **dottrina**, è stato ampiamente dibattuto il tema dell'idoneità delle Conferenze a rappresentare le sedi di raccordo fra Stato e autonomie territoriali nei casi in cui la decisione incide sull'allocazione delle competenze legislative.

Ciò in considerazione della composizione delle Conferenze, in cui si confrontano gli esecutivi, senza un coinvolgimento delle Assemblee regionali.

Altro argomento di riflessione emerso in dottrina è quello collegato al dibattito circa l'opportunità che permanga l'incardinamento delle Conferenze presso la Presidenza del Consiglio e, più in generale, circa il grado di autonomia rispetto al Governo.

3. Il disegno di legge di riforma costituzionale ed il “sistema delle Conferenze”

Il disegno di legge di riforma costituzionale, attualmente all'esame del Senato (AS 1429-D), prevede il superamento del bicameralismo perfetto, con la configurazione del Senato quale organo ad elezione indiretta, sede di rappresentanza delle istituzioni territoriali, e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione, con un'ampia rivisitazione del riparto di competenza legislativa tra Stato e regioni in direzione di un riaccentramento delle competenze.

Il disegno di legge non dispone nulla in ordine al cosiddetto “sistema delle conferenze”, peraltro attualmente non costituzionalizzato⁵.

Nel caso di entrata in vigore della riforma, il nuovo bicameralismo differenziato è comunque destinato a determinare quantomeno un riassetto di tale sistema, che ha finora svolto un ruolo significativo, sulla base dei criteri di riparto della legislazione del vigente titolo V, ai fini dell'attuazione delle leggi, sia sul piano normativo che su quello amministrativo, costituendo – come già

⁵ Nessuno degli emendamenti presentati in relazione alla questione è stato infatti approvato. Gli emendamenti prevedevano, in particolare, la soppressione del sistema delle conferenze (emendamenti Bragantini 2.122 di Commissione e 2.122 di Assemblea alla Camera), l'istituzione con legge dello Stato di apposite conferenze per attuare i principi di leale collaborazione e sussidiarietà (Gasparini 2.78 e 31.11 di Commissione alla Camera), il progressivo trasferimento con legge statale degli attuali poteri della Conferenza Stato-regioni al Senato (Gigli 39.14 di Commissione alla Camera; Crimi 33.171 di Commissione e Crimi 38.96 in Assemblea del Senato), l'incardinamento della “conferenza permanente per i rapporti fra Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i comuni” presso il Senato (Crimi 38.97 di Commissione al Senato), l'individuazione del Senato quale unico destinatario dei pareri resi dal sistema delle Conferenze su schemi di decreto legislativo (Buemi 11.0.46 di Commissione presso il Senato) o su testi “attinente alla formazione delle decisioni o all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea” (Buemi 15.12 e 15.12 di Commissione).

detto - l'unica sede istituzionale di coordinamento tra gli enti costitutivi della Repubblica.

Ciò, in considerazione del nuovo ruolo che l'art. 1 del disegno di legge costituzionale assegna al Senato, che diviene la Camera di "rappresentanza delle istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea".

Con l'introduzione di una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali si potrà riflettere sull'opportunità di mantenere in vita un duplice canale di raccordo con le istituzioni territoriali e, eventualmente, procedere alla (ri)definizione delle rispettive competenze. Si potrà, nello specifico, affrontare la questione della titolarità della funzione di cooperazione incidente sulla funzione normativa, per comprendere se la stessa debba o meno essere attribuita in via esclusiva al nuovo Senato, e verificare al contempo se sia funzionale all'equilibrio complessivo mantenere in capo al sistema delle Conferenze le forme collaborative riguardanti attività amministrative, di programmazione e di indirizzo politico.

La materia è stato oggetto di diversi ordini del giorno nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera dei deputati, che sono stati accolti dal Governo:

- l'ordine del giorno Dorina Bianchi n. 6, che prevede una riforma del sistema delle Conferenze, riconoscendo allo stesso esclusivamente attività di natura tecnica, amministrativa e gestionale;
- l'ordine del giorno Paglia n. 41, che prevede una ridefinizione del ruolo della Conferenza Stato-regioni alla luce della riforma del Senato (tale ordine del giorno è stato riformulato nel corso della seduta, su invito del rappresentante del Governo, eliminando il previo accordo con la Conferenza delle regioni ai fini della ridefinizione);

- l'ordine del giorno Lattuca n. 48, che prevede anch'esso un adeguamento del sistema delle Conferenze alla presenza di una seconda Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali⁶.

4. Composizione

4.1. Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (Conferenza Stato-regioni)

Istituita presso la Presidenza del Consiglio, è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali ovvero, se tale incarico non è attribuito, da altro Ministro.

Ne fanno parte i Presidenti delle regioni a statuto speciale e ordinario e i Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Alle riunioni della Conferenza sono invitati, dal Presidente del Consiglio, i Ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno, nonché rappresentanti di amministrazioni dello Stato e di enti pubblici ([art. 12, comma 2, della legge n. 400 del 1988](#)).

4.2. Conferenza Stato-città e autonomie locali

E' "presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali nella materia di rispettiva competenza; ne fanno parte altresì il Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, il Ministro delle finanze, il Ministro dei lavori

⁶ E' stato invece ritirato, su invito del rappresentante del Governo, l'ordine del giorno Catalano n. 1, che prevede la soppressione della Conferenza Stato-regioni, mentre è stato respinto dall'Assemblea, previo parere contrario del Governo, l'ordine del giorno Matarrelli n. 43, relativo alla ridefinizione del ruolo della Conferenza Stato-Regioni, onde evitare sovrapposizioni istituzionali in particolare nel settore sanitario; alla previsione che la clausola di supremazia consenta esplicitamente allo Stato di intervenire anche quando lo richieda la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni; alla previsione, in caso di inerzia dello Stato nell'adozione delle disposizioni generali e comuni in materia di tutela della salute, che le regioni possano legiferare in tale materia in attesa della legge statale.

pubblici, il Ministro della sanità, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI), il Presidente dell'Unione province d'Italia (UPI) e il Presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCHEM). Ne fanno parte inoltre quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI. Dei quattordici sindaci designati dall'ANCI cinque rappresentano le città individuate, dall' art. 17 della legge n. 142 del 1990" (poi confluito nell'art. 22 del Tuel), come centro delle aree metropolitane. "Alle riunioni possono essere invitati altri membri del Governo, nonché rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici" ([art. 8, comma 2](#), del decreto legislativo n. 281 del 1997).

4.3. Conferenza unificata

E' presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è conferito, dal Ministro dell'interno.

Ne fanno parte i componenti della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-città e autonomie locali (art. 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997).

5. Funzioni

5.1. Conferenza Stato-regioni

Funzioni deliberative: si tratta di funzioni che comportano la manifestazione di una volontà comune di Governo ed esecutivi regionali diretta all'adozione di un atto di rilevanza estera. In via generale, [l'art. 2, comma 1, lettera g\)](#), del decreto legislativo n. 281 del 1997, demanda alla Conferenza l'adozione di provvedimenti che sono ad essa attribuiti dalla legge. Nell'ambito delle funzione deliberativa, si segnalano in particolare la determinazione, nei casi previsti dalla legge, dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle

regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, anche a fini di perequazione (lettera *f*); la nomina, nei casi previsti dalla legge, dei responsabili di enti e organismi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano (lettera *i*); deliberazioni in materia di politica sanitaria in ambito regionale.

Funzioni consultive: esprime pareri sui seguenti atti del Governo:

- schemi di disegno di legge, di decreto legislativo e regolamento nelle materie di interesse delle regioni e province autonome e quando è previsto da specifiche disposizioni di legge.

Quando il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-regioni è consultata successivamente ed il Governo è chiamato a tener conto dei suoi pareri ([art. 2, comma 5](#), del decreto legislativo n. 281 del 1997): a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge; b) in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle commissioni parlamentari”;

- provvedimenti amministrativi.

Nei casi in cui il parere è reso su provvedimenti già adottati in via definitiva la Conferenza Stato-regioni può chiedere al Governo che lo esamini per un'eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi.

I pareri sono obbligatori quando previsti da disposizioni di legge: in particolare, il [decreto legislativo n. 281 del 1997](#), e successive modificazioni, prevede che la Conferenza Stato-regioni sia obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome

([art. 2, comma 3](#)), nonché sullo schema dei disegni di legge recanti la legge europea e la legge di delegazione europea ([art. 5](#) del decreto legislativo n. 281 del 1997, come modificato dall'art. 29, comma 6, della legge n. 234 del 2012).

Il parere (ai sensi [dell'art. 2, comma 3](#), del decreto legislativo n. 281 del 1997) deve essere reso entro venti giorni, decorsi i quali i provvedimenti recanti attuazione di direttive comunitarie sono comunque adottati. In presenza di ragioni di urgenza al Governo spetta la facoltà di procedere senza consultazione preventiva della Conferenza, che è tuttavia chiamata ad esaminare l'atto successivamente esprimendo un parere di cui il Governo deve tener conto ([art. 2, comma 4](#) del decreto legislativo n. 281 del 1997).

In riferimento all'esito, si possono distinguere, oltre ai pareri favorevoli e contrari, i pareri formulati al fine di incidere sul contenuto dell'atto. Al riguardo, si tratta di pareri favorevoli recanti osservazioni e/o raccomandazioni, nonché pareri favorevoli condizionati a determinate modifiche⁷.

Sono facoltativi quando - ai sensi dello stesso decreto legislativo - il Presidente del Consiglio dei Ministri ritenga opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, un oggetto di interesse regionale.

Funzioni di coordinamento e di raccordo: lo svolgimento di dette funzioni è finalizzato a perseguire la formazione di una volontà unitaria dello Stato e delle regioni nell'esercizio delle rispettive competenze amministrative.

L'esercizio delle funzioni di coordinamento e di raccordo trova espressione:

- nella stipula di **intese e accordi**, talvolta espressamente previsti dalla legge, talaltra promossi dalla Conferenza stessa. Con riferimento alle prime, si tratta di strumenti che consentono di

⁷ A titolo esemplificativo, nel dispositivo del parere si rinvergono formule del seguente tenore: "nella prassi si registra il ricorso del parere favorevole nei termini di cui in premessa e dell'allegato documento" (laddove nella premessa è richiamato il documento contenente osservazioni, raccomandazioni, condizioni, talvolta nella forma di specifici emendamenti al testo) "che costituisce parte integrante del presente atto".

pervenire ad una determinazione concordata fra Governo ed esecutivi regionali in ordine ai contenuti dei provvedimenti in esame. Relativamente agli accordi, si tratta di strumenti con i quali gli esecutivi centrali e territoriali coordinano l'esercizio delle rispettive competenze e lo svolgimento di attività in ambiti di interesse comune (sui due strumenti si rinvia alla scheda seguente);

➤ nel promuovere, nel rispetto delle competenze del Comitato interministeriale per la programmazione economica, **il coordinamento della programmazione statale e regionale e il raccordo di quest'ultima con l'attività degli enti o soggetti**, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse aventi rilevanza nell'ambito territoriale delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano ([art. 2, comma 1, lettera c\)](#));

➤ **nell'interscambio di dati e informazioni** sull'attività posta in essere dalle amministrazioni centrali, regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano, anche attraverso la costituzione di banche dati sulle rispettive attività, accessibili sia allo Stato che alle regioni e alle province autonome ([art. 2, comma 1, lettera e\)](#));

➤ nel **formulare inviti e proposte** nei confronti di altri organi dello Stato, di enti pubblici o altri soggetti, anche privati, che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse ([art. 2, comma 1, lettera h\)](#));

➤ nel **raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome** di Trento e di Bolzano nelle materie di competenza di queste ultime (al riguardo, si rinvia alla illustrazione della [legge n. 234 del 2012](#), v. Capitolo II del presente *dossier*).

Funzioni di monitoraggio e di verifica: valuta gli obiettivi conseguiti e i risultati raggiunti, con riferimento agli atti di pianificazione e di programmazione in ordine ai quali si è pronunciata ([art. 2, comma 7](#), del decreto legislativo n. 281 del 1997).

5.2. Conferenza Stato-città e autonomie locali

Funzioni consultive, di studio, informazione e confronto sulle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate degli enti locali, con particolare riguardo all'esame ([art. 9](#), commi 5-7, del decreto legislativo n. 281 del 1997):

- dei problemi relativi all'ordinamento e al funzionamento degli enti locali, compresi gli aspetti relativi alle politiche finanziarie e di bilancio, alle risorse umane e strumentali, nonché delle iniziative legislative e degli atti generali di governo a ciò attinenti (comma 7, lettera *a*));
- dei problemi relativi alle attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici (comma 7, lettera *b*));
- di ogni altro problema relativo agli enti locali che venga sottoposto, anche su richiesta del Presidente dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM, al parere della Conferenza dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Presidente delegato (comma 7, lettera *c*)).

Funzioni di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali, anche attraverso ([art. 9](#) del decreto legislativo n. 281 del 1997):

- l'informazione e le iniziative per il miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici locali;
- la promozione di accordi o contratti di programma ai sensi dell'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498. A seguito

dell'approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, che ha abrogato l'articolo 12 della legge n. 498 del 1992, la disposizione di cui all'articolo 9 del decreto legislativo si deve intendere riferita alla promozione dei contratti di programma di cui all'articolo 117, relativi alla determinazione ed adeguamento delle tariffe dei servizi pubblici.

➤ le attività relative alla organizzazione di manifestazioni che coinvolgono più comuni o province da celebrare in ambito nazionale.

Cura, in particolare, la trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse degli enti locali (al riguardo si rinvia alla illustrazione della legge n. 234 del 2012, al Capitolo II del presente *dossier*).

5.3. Conferenza unificata

Funzioni deliberative: ai sensi [dell'art. 9](#), comma 1, del decreto legislativo n. 281 del 1997, assume deliberazioni in relazione alle materie e ai compiti di interesse comune alle regioni, alle province, ai comuni e alle comunità montane. Nell'ambito delle funzioni deliberative, si segnala che la Conferenza unificata esprime gli indirizzi per l'attività dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

Funzioni consultive: è competente ad esprimere pareri in tutti i casi in cui regioni ed enti locali debbano esprimersi su un medesimo oggetto ([art. 9](#) del decreto legislativo n. 281 del 1997). In particolare la Conferenza unificata esprime parere:

- 1) sul disegno di stabilità e sui disegni di legge collegati;
- 2) sul documento di economia e finanza;

3) sugli schemi di decreto legislativo per il conferimento di funzioni e compiti alla regione ed enti locali, adottati in base all'[articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59](#);

4) sulle linee generali delle politiche del personale pubblico e sui processi di riorganizzazione e mobilità del personale connessi al conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri può, inoltre, sottoporre alla Conferenza unificata, anche su richiesta delle autonomie regionali e locali, ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane.

Funzioni di coordinamento e di raccordo: il [decreto legislativo n. 281 del 1997](#) prevede che essa:

- promuova e sancisca **intese** tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane. Nel caso di mancata intesa, espressamente prevista dalla legge, entro trenta giorni dalla prima riunione della Conferenza, il Consiglio dei ministri può provvedere con deliberazione motivata ([art. 3 comma 3](#)) . In caso di motivata urgenza, il Consiglio dei Ministri può provvedere adottando l'atto, salvo l'onere di sottoporlo all'esame della Conferenza stessa entro i successivi 15 gironi ([art. 3, comma 4](#)).

[L'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003](#) dispone che il Governo possa promuovere la stipula di intese, anche in sede di Conferenza unificata oltre che in sede di Conferenza Stato-Regioni, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni (art. 8, comma 6); in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (al riguardo si rinvia all'apposita scheda di approfondimento sulle intese);

- promuova e sancisca **accordi** tra Governo, regioni ed enti locali, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune;
- assicuri **lo scambio di dati e informazioni** tra Governo, regioni ed enti locali nei casi di sua competenza, anche attraverso l'approvazione di protocolli di intesa.

Scheda di approfondimento n. 1: L'intesa

L'intesa consiste in una forma di raccordo di natura "procedimentale" (in alternativa ai raccordi di natura "organizzativa" e strutturale, che si sostanziano nella costituzione di organismi a composizione mista), che si esprime nella partecipazione di un ente alla formazione della decisione di un altro ente.

L'intesa dà, quindi, luogo a un processo di codeterminazione della decisione, la quale, tuttavia, continua a essere espressa dall'ente alla quale è giuridicamente imputata.

Le intese si distinguono in "deboli" o "forti" a seconda che la manifestazione del dissenso da parte di uno degli enti si configuri come "superabile" o "insuperabile" rispetto all'assunzione della decisione.

Nel caso di **intesa "debole"**, esperito ogni tentativo di raggiungere l'accordo entro un determinato termine, lo Stato può assumere la decisione finale, a condizione che questa sia adeguatamente motivata in ordine alle circostanze che hanno reso impossibile far convergere il consenso e alle ragioni d'interesse nazionale che hanno determinato l'adozione unilaterale dell'atto. L'obbligo di motivazione non deve essere necessariamente previsto in una norma di legge, come pure talvolta accade, in quanto esso è connaturato al principio stesso di "leale cooperazione", cui deve ispirarsi il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni (cfr. sentenze della Corte costituzionale nn. 204/1993 e 116/1994, in sede di giudizi per conflitto di attribuzione).

Le **intese "forti"** si caratterizzano per il fatto che il mancato raggiungimento dell'accordo costituisce un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento (cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 207/1996) e, quindi, all'assunzione della decisione finale.

La giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del titolo V definisce l'intesa "forte" "una tipica forma di coordinamento paritario in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta tra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa" (sentenza n. 337/1989 in sede di giudizio per conflitto di attribuzione).

Nella sentenza n. 351/1991, a conclusione di un giudizio per conflitto di attribuzioni, la Corte asserisce:

"Come più volte affermato da questa Corte (v. da ultimo, sentt. n. 21 del 1991 e n. 337 del 1989), lo strumento dell'intesa - che costituisce una delle possibili forme di

attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni - **si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto ad intesa**, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo. È pur vero che tale forma di partecipazione, proprio in quanto ispirata a esigenze di leale cooperazione, **non deve condurre a situazioni paralizzanti né tradursi in una lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione, quale quella che si verrebbe a determinare ove il procedimento non dovesse concludersi entro termini ragionevoli**. Ma questo giusto rilievo - se rende certamente auspicabile la previsione da parte del legislatore, nelle ipotesi di intesa, di termini certi per la conclusione del procedimento, nonché di meccanismi sostitutivi destinati a superare eventuali atteggiamenti ostruzionistici - **non può, d'altro canto, giustificare, in assenza di tali termini e di tali meccanismi, un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante** (v. sent. n. 747 del 1988)".

Pronunciandosi in sede di giudizio di legittimità costituzionale sulla [legge n. 59 del 1997](#) e sul [decreto legislativo n. 281 del 1997](#), la Corte dichiara, tra l'altro, non fondata la questione di legittimità sulla disposizione che aveva introdotto la possibilità di esercizio, in caso di urgenza, della funzione di indirizzo senza intesa preventiva con la Conferenza Stato-Regioni. Al riguardo, asserisce "nel caso in cui l'intesa non sia raggiunta, **la previsione** di meccanismi in certo senso sostitutivi, o comunque **di un potere del Governo di provvedere unilateralmente**, sia pure con ulteriori garanzie procedurali, **appare necessaria** al fine di non lasciare sguarnito di garanzia l'interesse unitario per la cui salvaguardia la legge ha fondato in concreto il potere governativo. L'ipotesi che il Governo utilizzi questa sua facoltà per svuotare di senso la prescrizione dell'intesa, o non rispetti l'esigenza di esplorare effettivamente la possibilità di accordo, attiene alla sfera delle eventualità di fatto, frutto di una patologia costituzionale, sempre suscettibili di controllo e di rimedio ove si tenga conto che il principio di leale cooperazione deve in ogni caso informare, ancorché non sia esplicitamente richiamato dalla legge, i rapporti reciproci fra Stato e Regioni" (sentenza n. 408/1998).

Dopo la riforma del titolo V, sull'argomento la Corte costituzionale torna a pronunciarsi con la sentenza n. 303/2003, che introduce, in via giurisprudenziale, il meccanismo della cd. "chiamata in sussidiarietà", con la quale si riconosce allo Stato - in ragione del ruolo di garanzia delle istanze unitarie ad esso spettante - la competenza legislativa connessa all'esercizio delle funzioni amministrative attratte a livello statale sulla base dell'art. 118, primo comma, della Cost., il quale prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

"Ciò - si legge nella sentenza n. 303 - non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto".

D'altra parte, "l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di

legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”.

L’orientamento è stato confermato, tra le altre, nella sentenza n. 6/2004.

Con sentenza n. 165/2011, la Corte si pronuncia in sede di legittimità costituzionale sul decreto-legge recante misure urgenti in materia di energia (n. 105 del 2010), nel modo seguente: «Nella norma censurata è previsto un potere sostitutivo del Governo in caso di mancato raggiungimento dell’intesa, esercitabile «decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la regione o la provincia autonoma interessata». Questa Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che, nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un’intesa, in modo da contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004). La previsione dell’intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell’ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all’accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sentenza n. 33 del 2011). La norma impugnata configura una di quelle drastiche previsioni di superamento unilaterale dell’intesa da parte dello Stato, ritenute dalla giurisprudenza di questa Corte come inidonee ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, particolarmente in rilievo nelle ipotesi di attrazione in sussidiarietà. Non è prevista infatti alcuna articolazione procedurale, che possa consentire un superamento concordato del dissenso. L’intervento unilaterale dello Stato non si presenta quindi come l’ipotesi estrema, che si verifica allorché l’esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace, ma è previsto come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell’intesa, in relazione al quale, peraltro, è fissato un termine molto ristretto ed incerto per l’effettivo svolgimento delle attività rivolte al fine dell’accordo («trenta giorni dalla convocazione del primo incontro»).

Sono, conseguentemente, riconducibili alla sfera delle intese “deboli” **le intese previste dall’art. 3 del [decreto legislativo n. 281 del 1997](#)**, che costituisce tuttora la norma generale in materia.

Dette intese si perfezionano con l’espressione dell’assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora l’intesa non sia raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta in cui è posta all’ordine del giorno, il Consiglio dei ministri provvede con una deliberazione motivata. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei ministri può provvedere senza il rispetto delle procedure dell’intesa, e il provvedimento viene sottoposto all’esame della Conferenza Stato-Regioni entro i quindici giorni successivi.

Tale disciplina non è stata modificata dopo la riforma del titolo V nel 2001, che pure ha profondamente modificato l’assetto dei rapporti tra Stato e Regioni.

Sono, invece, riconducibili alla sfera delle intese “forti” quelle contemplate **dall’art.**

8, comma 6, della legge n. 131 del 2003, il quale prevede che il Governo possa promuovere la stipula di intese dirette a favorire l'armonizzazione delle legislazioni nazionali e regionali o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni.

In questi casi, senza l'assenso delle Regioni e Province autonome, il Governo non può procedere.

6. Organizzazione e funzionamento

Il **funzionamento** delle Conferenze è caratterizzato da una notevole informalità.

Quanto alle disposizioni in materia di **convocazioni**:

- la [legge n. 400 del 1988](#) prevede che la Conferenza Stato-regioni sia convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri almeno ogni sei mesi, e in ogni altra circostanza in cui il Presidente lo ritenga opportuno, tenuto conto anche delle richieste dei Presidenti delle regioni e delle province autonome;
- il [decreto legislativo n. 281 del 1997](#) dispone che la Conferenza Stato-città e autonomie locali sia convocata almeno ogni tre mesi, e comunque in tutti i casi il presidente ne ravvisi la necessità o qualora ne faccia richiesta il Presidente dell'ANCI, dell'UPI o dell'UNCCEM;
- da ultimo, la [legge n. 234 del 2012](#) ha stabilito che il Presidente del Consiglio dei Ministri convochi almeno ogni quattro mesi (in precedenza sei mesi), o su richiesta delle regioni e delle province autonome, una sessione speciale della Conferenza Stato-regioni, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale ([art. 22](#)), e che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei convochi, d'intesa con il Ministro dell'interno, almeno due volte l'anno, o su richiesta del presidente dell'ANCI, del presidente dell'UPI o del presidente dell'UNCCEM, una sessione speciale della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse degli enti locali.

Quanto alla definizione dell'**ordine del giorno** delle Conferenze, tale compito è attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri o al ministro delegato. In proposito, si registra tuttavia nella prassi una sostanziale codecisione attraverso il coinvolgimento della Conferenza dei Presidenti delle regioni (si veda la scheda di approfondimento n. 2).

La vigente normativa non prevede una disciplina delle **modalità di votazione** dei collegi, se non limitatamente ai seguenti casi:

- [l'art. 2, comma 2](#), del decreto legislativo n. 281 del 1997 stabilisce che, ferma la necessità dell'assenso del Governo, **in sede di Conferenza Stato-regioni**, l'assenso delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano - per l'adozione di specifici atti espressamente individuati (determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle Regioni, anche a fini di perequazione; adozione di provvedimenti che sono ad essa attribuiti dalla legge; nomina dei responsabili di enti e organismi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all'esercizio di funzioni concorrenti tra Governo e Regioni) - è espresso, quando non è raggiunta l'unanimità, dalla maggioranza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, componenti la Conferenza Stato-regioni, o da assessori da essi delegati a rappresentarli nella singola seduta;

- [l'art. 8, comma 4](#), del decreto legislativo n. 281 del 1997 prevede che “ferma restando la necessità dell'assenso del Governo **per l'adozione delle deliberazioni di competenza della Conferenza unificata**, l'assenso delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono, rispettivamente, la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. L'assenso è espresso di regola all'unanimità dei membri dei due predetti gruppi. Ove questa non sia raggiunta l'assenso è espresso dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi”;

- gli accordi e le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano ([artt. 3 e 4](#) del decreto legislativo n. 281 del 1997).

Va peraltro segnalato che in Conferenza le modalità di votazione, così come peraltro di verbalizzazione dei lavori, sono prevalentemente demandate alla prassi.

Giova al riguardo segnalare che in Conferenza Stato-regioni, le regioni non esercitano il voto singolarmente. La posizione delle stesse, precedentemente raggiunta in Conferenza dei Presidenti delle regioni (si veda la scheda di approfondimento n. 2), è infatti rappresentata da un portavoce.

Il decreto legislativo n. 281 del 1997 dispone che la Conferenza Stato-regioni possa istituire gruppi di lavoro o comitati, con la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle amministrazioni interessate, con funzioni istruttorie, di raccordo, collaborazione o concorso alla attività della Conferenza stessa⁸.

Scheda di approfondimento n. 2: La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

La **Conferenza delle Regioni e delle Province autonome** si è costituita, con la denominazione di **Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome**, a Pomezia nel 1981, nella persona dei Presidenti delle regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e dei Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Nell'Atto costitutivo veniva stabilito che la Conferenza si riunisse periodicamente, con cadenza di norma trimestrale, su convocazione di un Presidente di turno scelto a rotazione tra tutte le Regioni (l'art. 5 del Regolamento vigente prevede ora che il Presidente sia eletto dall'Assemblea e duri in carica per cinque anni).

La costituzione della Conferenza era ricondotta alla "volontà di concorrere al

⁸ Per quanto concerne le Segreterie delle Conferenze si fa rinvio alla scheda di approfondimento n. 4.

superamento delle inerzie e delle resistenze che impediscono al sistema delle autonomie, regionali e locali, di esprimere appieno le proprie potenzialità di apporto per il risanamento e lo sviluppo economico e sociale del Paese”.

I Presidenti delle regioni dichiaravano espressamente: “La Conferenza dei Presidenti delle Regioni si propone **come iniziativa anticipatrice della Conferenza dei Presidenti delle Giunte Regionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la cui costituzione è stata unanimemente proposta dalle Regioni e dalla Commissione Parlamentare per le Questioni regionali.** Fin d’ora la Conferenza intende pertanto operare come momento di raccordo delle Regioni con il Governo nazionale, con il Parlamento, con il sistema degli Enti locali” (Atto costitutivo, Pomezia 1981).

Fino al 2005, il funzionamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è stato affidato alla prassi.

Nel 2005, la Conferenza ha adottato **un proprio Regolamento**, poi integrato da Linee interpretative.

All’art. 1 del Regolamento vengono elencate le finalità della Conferenza:

- a) definire, promuovere posizioni comuni su temi di interesse delle Regioni, elaborare documenti e proposte al fine di rappresentarli al Governo, al Parlamento, agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni comunitarie;
- b) predisporre pareri e basi di intesa in osservanza della legislazione vigente;
- c) favorire il raccordo con le autonomie locali a livello nazionale.

L’Assemblea, articolazione principale della Conferenza, è composta dai Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, ovvero da componenti delle rispettive Giunte dagli stessi delegati.

I lavori dell’Assemblea sono programmati anche in relazione alle riunioni delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata.

Al fine di assicurare efficienza all’attività della Conferenza, sono state istituite undici Commissioni, formate dai componenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome designati dai Presidenti.

La Conferenza indica le Regioni coordinatrici delle Commissioni. Il Coordinatore convoca, organizza e presiede le riunioni della Commissione.

Le Commissioni si avvalgono dell’assistenza tecnica di dirigenti e funzionari delle Regioni e Province Autonome e della Segreteria della Conferenza stessa.

Il **Centro interregionale di studi e documentazione** (Cinsedo), istituito dalla Conferenza con compiti di informazione e di studio, fornisce, altresì, alla Conferenza, per espressa disposizione statutaria, il necessario supporto operativo, tecnico e giuridico, assolvendo alle funzioni di segreteria della Conferenza stessa.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome **si caratterizza, ai sensi del richiamato art. 1 del Regolamento, per il fatto di rivolgere le proprie comunicazioni a una pluralità di soggetti istituzionali:**

- **il Parlamento:** il rapporto con il Parlamento si sviluppa attraverso il confronto con le Commissioni parlamentari in merito a disegni di legge d’iniziativa sia governativa che parlamentare, nonché ai decreti legislativi sottoposti a parere delle competenti Commissioni parlamentari.

La forma di confronto è data dalle audizioni presso Commissioni di Camera e Senato, che possono essere sollecitate dalla Conferenza stessa, ovvero dalla trasmissione di documenti contenenti osservazioni alle stesse commissioni. Gli

orientamenti da rappresentare nelle audizioni sono decisi all'unanimità dalla Conferenza e illustrati da una delegazione politica formata dai Coordinatori competenti nella materia trattata.

Altre forme di interlocuzione con il Parlamento sono costituite dagli scambi di natura politica tra la Conferenza e i gruppi parlamentari;

- **l'Unione europea:** i rapporti della Conferenza con l'Unione europea si estrinsecano principalmente nella partecipazione ai lavori del Comitato delle Regioni e alle consultazioni aperte dalla Commissione europea.

In particolare, la Conferenza designa i componenti del Comitato nominati in rappresentanza delle regioni, e discute i progetti di parere presentati da detti componenti.

- **il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE):** il Presidente della Conferenza partecipa alle sedute del Cipe - e a quelle preparatorie - in occasione dell'esame di documenti programmatici di interesse generale delle Regioni;

- **la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Unificata:** quanto al rapporto con le Conferenze intergovernative, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha assunto, in via di prassi, il ruolo fondamentale di rappresentare al Governo le valutazioni e gli indirizzi politici regionali.

L'Assemblea della Conferenza si riunisce anticipatamente per trattare gli argomenti iscritti all'ordine del giorno delle Conferenze di cui al decreto legislativo 281 del 1997 e per definire una posizione regionale comune (anche ai sensi dell'art. 3, comma 2, del Regolamento, la programmazione dell'Assemblea tiene conto delle riunioni della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Unificata).

Il **decreto legislativo n. 281 del 1997** (che ha introdotto la possibilità, per la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, di chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre all'esame della Conferenza Stato-regioni argomenti di interesse regionale) ha, in qualche modo, attribuito una funzione di impulso alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nei confronti della Conferenza Stato-regioni.

Sono state, tuttavia, le innovazioni normative introdotte nell'ordinamento per dare attuazione al mutato assetto dei rapporti tra regioni e Unione europea sancito dalla riforma del Titolo V - in particolare la legge n. 11 del 2005 e, da ultimo, **la legge n. 234 del 2012** -, che hanno conferito alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome un ruolo significativo nella fase ascendente di partecipazione delle regioni al processo decisionale europeo, con particolare riferimento alla sua centralità nei flussi informativi e di trasmissione dei documenti tra organi centrali e organi regionali.

Nello specifico, **il Capo IV della legge n. 234 del 2012** (*Partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione Europea*) **prevede:**

- all'art. 23 (*Sessione europea della Conferenza Stato-città ed autonomie locali*), che la **Conferenza delle regioni e delle province autonome sia tempestivamente informata dal Governo**, al pari delle Camere, sui risultati emersi all'esito della sessione speciale della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse degli enti locali, e convocata almeno due volte l'anno, o su richiesta del presidente dell'ANCI, del presidente dell'UPI o del presidente dell'UNCCEM;

- all'art. 24 (*Partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni*

relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea), che i progetti di atti dell'Unione europea, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, siano trasmessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari europei, contestualmente alla loro ricezione, **alla Conferenza delle regioni e delle province autonome e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome** (per l'illustrazione della quale si fa rinvio alla scheda di approfondimento n. 4), ai fini dell'inoltro alle giunte e ai consigli regionali e delle province autonome.

Alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative la Presidenza del Consiglio dei Ministri è tenuta ad assicurare un'informazione qualificata e tempestiva in relazione a progetti di atti legislativi dell'Unione europea che rientrano nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome.

Alle stesse Conferenze (oltre che alle Camere), le regioni e le province autonome sono tenute a dare comunicazione delle osservazioni trasmesse, nelle materie di loro competenza, al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei.

Per il tramite della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei informa tempestivamente le regioni e le province autonome sulle proposte e sulle materie di competenza delle regioni e delle province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea.

Sempre per il tramite della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei informa le regioni e le province autonome delle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea con riferimento alle materie di loro competenza, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse.

- all'art. 27 (*Modalità di nomina dei membri italiani presso il Comitato delle regioni*), che alla Conferenza delle regioni e delle province autonome spetta indicare i **membri titolari e supplenti del Comitato delle regioni in rappresentanza delle regioni e delle province autonome** di Trento e di Bolzano.

L'art. 2 della stessa legge n. 234 del 2012 prevede che, quando si trattano materie che interessano le regioni e le province autonome, **alle riunioni del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE)** - istituito al fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea e di consentire il puntuale adempimento dei compiti derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - **partecipano il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato** e, per i rispettivi ambiti di competenza, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), il presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCCEM).

Da rammentare, infine, che **l'art. 4 del decreto legislativo n. 418 del 1989** disponeva che le designazioni di componenti o rappresentanti regionali in organismi a composizione mista Stato-regioni spettassero alla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, ivi comprese quelle fino ad allora attribuite alla Conferenza Stato-regioni.

Con l'ordine del giorno del **27 maggio 2010**, la Conferenza ha rinnovato e

confermato “i contenuti costitutivi della propria libera e volontaria associazione”, ribadendo la propria vocazione a una comunicazione istituzionale “plurale”:

“La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome:

- ispira la sua attività al principio di ‘autonomia istituzionale’, che valorizza il ruolo delle Regioni per favorire la crescita del Paese e la promozione dei diritti fondamentali dei cittadini;
- fonda la propria attività sulla leale collaborazione istituzionale con gli organismi costituzionali e dell’Unione europea;
- promuove relazioni con il Governo finalizzate alla “cooperazione istituzionale”, su un piano di pari dignità fra le componenti costitutive della Repubblica, secondo quanto stabilito dall’articolo 114 della Costituzione;
- considera il rapporto con il Parlamento indispensabile per una dialettica istituzionale che, nel rispetto dell’autonomia e della sovranità del potere legislativo, costituisca il cardine di un armonico sviluppo legislativo;
- conferma l’impegno e la partecipazione delle Regioni al processo di integrazione europea per valorizzare la dimensione territoriale, regionale e locale;
- adotta strategie e modalità organizzative tese a favorire il dialogo con le Associazioni rappresentative delle Autonomie locali e con le parti sociali.

Nel rispetto delle diverse valutazioni istituzionali e politiche dei suoi componenti, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome **rinnova il Patto costitutivo riaffermando la volontà di ricercare nelle relazioni istituzionali e, in particolare, in occasione della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata** la formazione di:

- a) posizioni condivise sui diversi provvedimenti promossi dal Governo o dal Parlamento e dalle istituzioni comunitarie;
- b) accordi e intese con il Governo nelle materie di competenza legislativa “concorrente” tra Stato e Regioni con l’obiettivo di:
 - rendere l’azione di governo più efficace sul territorio e più utile per i diritti dei cittadini;
 - limitare per quanto possibile la formazione del contenzioso costituzionale;
 - garantire la piena autonomia della Conferenza delle Regioni e la tutela delle prerogative delle Regioni”.

Scheda di approfondimento n. 3: La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome

La prima convocazione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province risale all’anno 2001.

I Presidenti delle Assemblee legislative si dichiarano consapevoli che il processo di riforma istituzionale in corso vede le Assemblee legislative la sede imprescindibile di garanzia dei processi decisionali democratici, e che, al fine di portare a compimento detto processo, si renderanno sempre più necessarie **forme di raccordo e di collaborazione interistituzionale delle Assemblee legislative fra loro e con il**

Parlamento nazionale.

Rilevano la necessità di costruire una rete delle Assemblee legislative, quale alleanza naturale per omogeneità di *status*, di legittimazione popolare e del pluralismo nella rappresentanza.

Si dichiarano, inoltre, convinti della necessità di effettuare un **coordinamento in grado di assicurare un confronto costruttivo nei confronti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni** per armonizzare le politiche regionali fra i diversi organi e nei confronti delle massime istituzioni dello Stato.

La Conferenza, ai sensi dell'art. 2 dello Statuto vigente, tutela il ruolo e le prerogative delle Assemblee elettive, anche ripensando e sviluppando le relative funzioni, **in stretta connessione con il Parlamento europeo e il Parlamento nazionale, nonché attraverso una stretta collaborazione con i Consigli comunali e provinciali.**

In particolare, svolge funzioni propositive e consultive nei confronti delle Assemblee elettive e costituisce sede di riferimento per i rapporti delle Regioni con le Assemblee parlamentari nazionali ed europea; interagisce con le Commissioni parlamentari in ordine a tutti i temi di competenza; si relaziona - in rappresentanza collettiva dei Consigli - con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni d'Europa (CALRE) e con il Parlamento europeo, nonché con altri coordinamenti internazionali di omologhe istituzioni legislative.

L'Assemblea, articolazione principale della Conferenza, è costituita dai Presidenti delle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome.

CAPITOLO II: IL SISTEMA DELLE CONFERENZE: L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

1. Indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le regioni e gli enti locali ai fini della programmazione (VIII legislatura)

Il tema dell'esigenza di introdurre nell'ordinamento uno strumento di raccordo a carattere permanente tra gli organi dello Stato e le regioni venne affrontato nell'ambito dell'**indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le regioni e gli enti locali ai fini della programmazione, svolta nella VIII Legislatura dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali**. In esito a tale procedura conoscitiva, il Presidente, esprimendo sinteticamente le valutazioni della Commissione, delineava i tratti fondamentali che avrebbero dovuto connotare la **Conferenza Stato-regioni** - composizione e obiettivi -, e accennava alla opportunità del suo raccordo con la Commissione parlamentare per le questioni regionali, in vista di una coordinata interlocuzione delle regioni con il Governo e con il Parlamento:

"Per quanto riguarda la sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle grandi linee di politica generali di tutto lo Stato-ordinamento, alla grande distribuzione delle risorse e alle decisioni riguardanti la Comunità europea, cui le Regioni debbono poter partecipare in forma coordinata col Governo, essa va individuata in una Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali da istituire presso la Presidenza del Consiglio e che abbia nel Presidente del Consiglio, espressione del Governo collegialmente inteso, il proprio interlocutore. (...) La Conferenza dei Presidenti potrà raccordarsi anche con la Commissione parlamentare per le questioni regionali in modo da realizzare uno strumento unico di contatto delle Regioni sia col Governo che col Parlamento" (Resoconto stenografico del 12 febbraio 1980).

2. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 1983

Il mancato approdo ad una disciplina legislativa, auspicata anche da un'apposita commissione ministeriale di studio (cosiddetta Bassanini, dal nome del suo presidente) istituita con decreto Dpcm 20 novembre 1980, non impedì l'istituzione della Conferenza Stato-Regioni, che avvenne con [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 ottobre 1983](#). Si disponeva nello specifico che **il Presidente del Consiglio dei Ministri potesse convocare periodicamente, anche su richiesta del Ministro degli affari regionali o collegialmente dei presidenti delle regioni e delle province autonome, una Conferenza** "con compiti di informazione, di consultazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, regioni e province autonome".

Le ragioni del ricorso alla Conferenza erano ricondotte alla opportunità di acquisire, in apposita sede collegiale, "completa e formale conoscenza delle esigenze delle regioni e delle province autonome in relazione agli indirizzi governativi di politica generale incidenti nelle materie di competenza regionale", e alla necessità di assicurare un collegamento, attraverso periodiche consultazioni, tra gli organi statali (Presidente del Consiglio e Ministri interessati alle questioni regionali) e regionali (Presidenti delle regioni e delle province autonome).

Venivano, inoltre, definiti gli ambiti in relazione ai quali la Conferenza avrebbe potuto essere chiamata a esercitare le proprie funzioni consultive, tra i quali: i criteri generali per l'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento e gli indirizzi generali relativi alla elaborazione e attuazione degli atti comunitari in materie di competenza regionale; le linee generali dell'attività normativa d'interesse regionale e la determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio; i criteri generali degli schemi di legge di principio inerenti alle materie di

competenza regionale; gli argomenti per i quali il Presidente del Consiglio ritenesse opportuno acquisire il parere della Conferenza.

3. Legge 23 agosto 1988, n. 400

La [legge 23 agosto 1988, n. 400](#), recante "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri", [all'art. 12](#), ha disposto **l'istituzione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano**, con obbligo di convocazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, almeno ogni sei mesi.

Alla Conferenza permanente sono attribuiti gli stessi compiti già delineati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 ottobre 1983, con esplicita esclusione degli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia.

Viene introdotta una modalità di raccordo tra l'attività svolta dalla Conferenza e la Commissione parlamentare per le questioni regionali, prevedendo che il Presidente del Consiglio dei ministri, o il Ministro appositamente delegato, riferiscano periodicamente alla Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle attività della Conferenza.

A un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato di concerto con il Ministro per gli affari regionali, è demandata la disciplina della Segreteria della Conferenza.

La legge n. 400 del 1988 traccia, infine, un percorso di riordino degli organismi a composizione mista Stato-regioni, conferendo delega al Governo ad adottare, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, norme aventi valore di legge ordinaria intese a provvedere al riordino e alla eventuale soppressione degli organismi a composizione mista Stato-regioni istituiti sulla base sia di leggi che di provvedimenti amministrativi, trasferendone alla Conferenza le relative funzioni. La delega conferita al Governo è, inoltre,

finalizzata ad attivare la revisione della disciplina dell'espressione di pareri nelle questioni di carattere generale per le quali debbano essere sentite le regioni e le province autonome.

4. Decreto legislativo 16 dicembre 1989, n. 418

In attuazione della richiamata delega, il [decreto legislativo n. 418 del 1989](#) ha provveduto a **trasferire alla Conferenza Stato-regioni le attribuzioni a carattere generale degli organismi a composizione mista**, ad esclusione di quelli operanti sulla base di competenze tecnico-scientifiche, compiutamente enumerati [all'art. 8](#).

Tra le attribuzioni trasferite rivestono particolare rilievo le competenze di tipo consultivo sugli atti di programmazione: i pareri sulle questioni attinenti al coordinamento intersettoriale delle attività di programmazione inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali; i pareri sui criteri generali relativi agli atti di programmazione e agli atti di indirizzo in materia di competenza regionale e su quelli per la ripartizione di risorse relative ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali; i pareri sugli atti programmatici generali e di settore nelle materie di competenza regionale (per la specificazione delle quali si rinvia [all'art. 2](#) dello stesso decreto legislativo).

Quanto alle modalità di funzionamento della Conferenza, vi si prevede che essa possa riunirsi in comitati generali con l'intervento dei Ministri di settore.

5. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 luglio 1996

Con [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 luglio 1996](#), al fine di offrire maggiore impulso all'attività di coordinamento nei rapporti fra lo Stato e gli enti locali e in considerazione della necessità di dare compiuta attuazione al principio di sussidiarietà, **viene istituita la Conferenza Stato, città**

e **autonomie locali**, "quale sede di coordinamento fra lo Stato e gli enti locali, con compiti di approfondimento e di studio sulle questioni di diretto interesse degli enti locali", con particolare riferimento ai problemi relativi all'ordinamento e al funzionamento degli enti locali, nonché alle attività di gestione e di erogazione dei servizi pubblici.

Viene assicurato il raccordo con la Conferenza Stato-regioni, eleggendo la Conferenza Stato, città e autonomie locali a "sede nella quale anche le regioni partecipano con gli enti locali al confronto con lo Stato quando gli argomenti trattati coinvolgano anche interesse o competenze regionali".

Della Conferenza fanno parte il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri dell'interno, per gli affari regionali, delle finanze, dei lavori pubblici, della sanità, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI), e il Presidente dell'Unione province d'Italia (UPI), quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI. Dei quattordici sindaci designati dall'ANCI cinque rappresentano le città individuate, dall' art. 17 della legge n. 142 del 1990 (poi confluito nell'art. 22 del Tuel), come centro delle aree metropolitane.

6. **Legge 15 marzo 1997, n. 59**

La [legge n. 59 del 1997](#) - nel contesto di una riforma tesa al conferimento di funzioni amministrative agli enti territoriali - **delega il Governo ad adottare un decreto legislativo volto a definire e ampliare le attribuzioni della Conferenza permanente** per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, **nonché a prevedere - per le materie e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni - la sua unificazione con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali** ([art. 9](#)).

I principi e criteri direttivi del decreto legislativo si richiamano agli obiettivi di potenziamento dei poteri e delle funzioni della Conferenza Stato-regioni, di

concentrazione in capo a essa di tutte le attribuzioni relative ai rapporti tra Stato e regioni, di procedimentalizzazione delle sue pronunce.

7. Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281

Il [decreto legislativo n. 281 del 1997](#), in attuazione della predetta delega, disciplina le attribuzioni della Conferenza Stato-regioni, e la sua unificazione, per le materie e i compiti di interesse comune, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Le attribuzioni della Conferenza Stato-regioni sono definite e ampliate nel senso di prevedere espressamente la facoltà di promuovere e sancire intese e accordi; di rafforzare il suo ruolo di coordinamento e di raccordo sia in sede di programmazione statale e territoriale e di ripartizione delle risorse finanziarie, sia quale soggetto garante dello scambio di informazioni tra Governo ed enti territoriali; di attribuirle il compito di valutare gli obiettivi conseguiti e i risultati raggiunti con riferimento agli atti di pianificazione e di programmazione in ordine ai quali si è pronunciata ([art. 2](#)).

Per quanto riguarda **la procedimentalizzazione dell'attività della Conferenza Stato-regioni**, il decreto legislativo provvede a:

- disciplinare il procedimento di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, nei casi in cui essa sia espressamente prevista dalla legislazione vigente ovvero sia promossa dalla Conferenza stessa, ponendo termini per il raggiungimento dell'intesa, nonché introducendo la possibilità per il Consiglio dei ministri di sostituire l'intesa preventiva con l'esame successivo da parte della Conferenza in caso di urgenza motivata ([art. 3](#));
- disciplinare il procedimento relativo agli accordi promossi da Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano.

L'accordo rappresenta lo strumento con il quale Governo e regioni coordinano l'esercizio delle rispettive competenze e lo svolgimento di attività di interesse comune in attuazione del principio di leale collaborazione. E' finalizzato alla

realizzazione di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa. L'accordo si perfeziona con l'assenso unanime da parte del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ([art. 4](#));

- prevedere il parere obbligatorio della Conferenza Stato-regioni in ordine agli schemi di disegno di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano ([art. 2](#));

- conferire alla Conferenza la facoltà - quando il parere concerne provvedimenti già adottati in via definitiva - di chiedere al Governo di valutare il parere espresso ai fini dell'eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi ([art. 2](#));

- introdurre alcuni meccanismi a garanzia della tempestiva conclusione dei procedimenti: con riferimento a determinate decisioni, l'espressione dell'assenso a maggioranza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, o loro delegati, anziché all'unanimità; la posizione di termini per l'espressione dei pareri (con riguardo allo schema dell'annuale disegno di legge recante “Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”, nonché ai provvedimenti recanti attuazione di direttive comunitarie, la legge n. 25 del 1999 ha successivamente disposto che, decorso detto termine, questi siano emanati anche in mancanza del parere); in presenza di situazioni di urgenza dichiarate dal Presidente del Consiglio dei ministri, la sostituzione della consultazione preventiva con quella successiva (si richiama l'obbligo, da parte del Governo, di tener conto del parere della Conferenza “in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge” e “in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari”) ([art. 2](#));

- introdurre la sessione comunitaria della Conferenza Stato-regioni, con cadenza almeno biennale, e attribuire alla Conferenza la competenza di designare i componenti regionali in seno alla rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea ([art. 5](#));

- introdurre la possibilità, per **la Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano** (per la quale si rinvia alla scheda di approfondimento n. 3), di chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre all'esame della Conferenza Stato-regioni argomenti di interesse regionale.

Il [decreto legislativo n. 281 del 1997](#) dispone, infine, **l'unificazione della Conferenza Stato-regioni con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali** (la cui composizione e le cui competenze sono ora definite in sede legislativa) **per le materie e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane.**

La **Conferenza unificata** è competente in tutti i casi in cui regioni, province, comuni e comunità montane ovvero la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città e autonomie locali debbano esprimersi su un medesimo oggetto.

In particolare, la Conferenza unificata esprime parere sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati; sul documento di programmazione economica e finanziaria; sugli schemi di decreto legislativo adottati ai sensi dell'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

8. Legge 5 giugno 2003, n. 131

Il sistema delle Conferenze viene coinvolto nell'attuazione della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, ai sensi della [legge n. 131 del 2003](#), recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3".

In particolare, vi si prevede:

- l'esercizio di **un'attività consultiva su determinati schemi di decreto legislativo:**

- **il parere della Conferenza Stato-regioni** deve essere richiesto: sugli schemi di decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali tratti dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, da adottare in sede

di prima applicazione della riforma costituzionale ([art. 1, comma 4](#)); sui testi unici meramente compilativi delle disposizioni legislative vigenti non aventi carattere di principio fondamentale nelle materie di legislazione concorrente ([art. 3](#)).

In particolare, l'art. 1 prevede, per l'acquisizione dei pareri, il seguente *iter*: viene acquisito, prima, il parere della Conferenza Stato-regioni, e, successivamente, quello delle Commissioni parlamentari competenti, compresa la Commissione per le questioni regionali. Il Governo ritrasmette gli schemi di decreto legislativo, con le proprie osservazioni e le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni e alle Camere per il parere definitivo, da rendersi, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni dalla trasmissione dei testi medesimi. Il parere parlamentare definitivo è reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali il Governo è tenuto a trasmettere una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dal parere parlamentare, qualora lo stesso abbia evidenziato che negli schemi di decreto legislativo esaminati non sono stati indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero vi sono disposizioni che hanno un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo, ovvero si riferiscono a norme vigenti che non hanno la natura di principio fondamentale;

➤ **il parere della Conferenza unificata** (unitamente a quello del Consiglio di Stato e prima dell'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari) deve essere richiesto sugli schemi di decreto legislativo diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane, nonché alla revisione delle disposizioni in materia di enti locali, nell'ambito della competenza legislativa dello Stato ([art. 2](#));

• lo svolgimento di **un'attività di negoziazione preliminare all'esercizio dell'iniziativa legislativa**: in sede di Conferenza unificata sono definiti gli accordi, in conformità ai quali il Governo provvederà con legge (disegni di legge collegati alla manovra finanziaria annuale) a determinare i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire agli enti locali, ai fini dell'espletamento delle funzioni fondamentali ([art. 2](#)) ovvero delle funzioni conferite dallo Stato e dalle regioni in attuazione dell'art. 118 della Cost. ([art. 7](#));

- l'esercizio di **un'attività di coordinamento e di raccordo**, anche declinata come esercizio di un impulso nei confronti del Governo, o come obbligo, da parte del Governo, di riferire alle Conferenze:

- **in sede di Conferenza Stato-regioni** sono concordate le modalità secondo cui le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, **partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo**, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea; dette modalità dovranno tenere conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantire l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo.

La Conferenza Stato-Regioni ha approvato l'**Accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni per la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari**, a norma del quale la partecipazione regionale è assicurata mediante l'integrazione delle delegazioni italiane nel Consiglio dell'UE con due Presidenti di Giunta o con un delegato da essi designato (CSR atto n. 2537 del 16 marzo 2006);

- sempre **in sede di Conferenza Stato-Regioni**, è stipulato l'accordo sulla base del quale il Governo designa, nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma;

- nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, qualora la maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome ne faccia richiesta **in sede di Conferenza Stato-regioni**, il Governo è tenuto a proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi ([art. 5](#));

- devono essere immediatamente comunicati **alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane** - che possono chiederne il riesame – gli interventi sostitutivi adottati dal Governo nei casi di assoluta urgenza in attuazione dell'art. 120 della Costituzione ([art. 8, comma 4](#));

- il Governo **può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle**

rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni ([art. 8, comma 6](#)); in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'[articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), i quali contemplano due fattispecie nelle quali il Consiglio dei ministri può procedere, anche in assenza di intesa, con deliberazione motivata:

✓ quando un'intesa, espressamente prevista dalla legge, non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata ([art. 3, comma 3](#));

✓ in caso di motivata urgenza, il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni poste dal decreto legislativo n. 281 in materia di intesa. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato-regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive ([art. 3, comma 4](#)).

9. **Legge 5 maggio 2009, n. 42**

Con la [legge 5 maggio 2009, n. 42](#), con la quale è stata conferita delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, è stata prevista l'istituzione di nuovi organismi ai quali viene attribuito il compito di presiedere, a livello sia tecnico-operativo che consultivo-politico, al processo di attuazione della delega sul federalismo fiscale.

Gli organismi, collocati in una posizione intermedia tra le istituzioni coinvolte in tale processo (Parlamento, Governo e livelli di governo territoriali), sono i seguenti:

- **Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale** ([art. 3](#)), commissione parlamentare bicamerale, composta da quindici deputati e quindici senatori, con il compito di verificare l'attuazione del federalismo fiscale, riferendo, ogni 6 mesi, alle Camere. La Commissione formula osservazioni e fornisce elementi di valutazione utili al Governo per la predisposizione dei decreti legislativi attuativi della riforma, sugli schemi dei quali è chiamata ad

esprimere il proprio parere. La Commissione assicura il raccordo con le regioni e gli enti locali grazie ad un **Comitato esterno di rappresentanti delle autonomie territoriali**: un organismo tecnico non parlamentare istituito *ad hoc*, al quale partecipano rappresentanti delle autonomie territoriali.

- **Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale** ([art. 4](#)). Ha il principale compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione, da parte del Governo, degli schemi dei decreti legislativi di attuazione della delega in materia di federalismo fiscale. Si presenta quale organo tecnico consultivo del Governo, ma anche del Parlamento e di tutti gli enti territoriali coinvolti nel processo di attuazione del federalismo fiscale. La Commissione è istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, ma opera nell'ambito della Conferenza unificata. Le sono attribuite, altresì, le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. E' costituita da rappresentanti tecnici dello Stato e delle regioni ed enti locali. Partecipano alle riunioni della Commissione un rappresentante tecnico della Camera dei deputati e uno del Senato della Repubblica, designati dai rispettivi Presidenti, nonché un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative regionali e delle province autonome;⁹

- **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**, istituita nell'ambito della Conferenza unificata, come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, dal Capo IV del [decreto legislativo n. 68 del 2011](#), in attuazione della delega di cui all'art. 5 della legge n. 42. Composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo e presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro dallo stesso delegato, concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica, ponendosi quale organo di supporto alla Conferenza unificata e allo stesso Governo.

⁹ Al riguardo si segnala la recente soppressione della Commissione disposta con l'articolo 1, comma 34, della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015), che demanda lo svolgimento delle funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica svolte dalla predetta Commissione ai competenti uffici della Conferenza unificata.

Vi è una complessa rete di interrelazioni tra i menzionati organi. In particolare: la Commissione parlamentare può avvalersi (oltre che del Comitato esterno di rappresentanti delle autonomie territoriali), della Commissione tecnica paritetica e della Conferenza permanente ai fini della verifica dello stato di attuazione della riforma; la Commissione tecnica paritetica è, a sua volta, chiamata a svolgere le funzioni di segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto della Conferenza permanente. Le Camere possono inoltre richiederle informazioni e dati di carattere finanziario e tributario; la Conferenza permanente, oltre ai suoi rapporti diretti con le Camere (mette, tra l'altro, a disposizione delle Camere tutti gli elementi informativi raccolti, ed è tenuta a trasmettere alle Camere le proprie determinazioni), costituisce la sede di raccordo tra Stato ed enti territoriali in seno alla Conferenza unificata.

10. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° ottobre 2012

Con [decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° ottobre 2012](#) si è provveduto alla ridefinizione dell'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di adeguare l'organizzazione della Presidenza alle riduzioni delle dotazioni organiche disposte con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 giugno 2012.

Gli Uffici di segreteria della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-città e autonomie locali sono enumerati tra le strutture generali di cui la Presidenza si avvale per lo svolgimento delle funzioni di indirizzo e coordinamento relative a specifiche aree politico-istituzionali.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dà seguito a quanto disposto dal [decreto legislativo n. 303 del 1999](#) - adottato in attuazione della delega per la razionalizzazione dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 11, comma 1, lettera a), della legge n. 59 del 1997) - ai sensi del quale le Segreterie della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-Città

e autonomie locali venivano annoverate, al pari del Dipartimento per gli affari regionali, e ferma restando la loro posizione funzionale e strutturale, **tra le strutture di cui il Presidente del Consiglio si sarebbe avvalso nell'esercizio delle funzioni di coordinamento dell'azione del Governo in materia di rapporti con il sistema delle autonomie e di promozione dello sviluppo della collaborazione tra Stato, regioni e autonomie locali.**

L'art. 26 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° ottobre 2012 - ribadito che **l'Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-regioni** opera alle dipendenze funzionali e secondo gli indirizzi del Presidente della Conferenza, ai sensi dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo n. 281 del 1997 - ne descrive le attività:

- gli adempimenti preliminari e conseguenti alle riunioni della Conferenza (ivi compresa l'informazione relativa alle determinazioni assunte); gli adempimenti strumentali all'attività dei comitati, sia politici che tecnici, istituiti nell'ambito della stessa; l'attività istruttoria connessa all'esercizio delle funzioni ad essa attribuite;
- le attività strumentali al raccordo e alla collaborazione tra le Amministrazioni dello Stato, le regioni e le province autonome;
- l'attività istruttoria e di supporto per il funzionamento: della Conferenza unificata; della Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle regioni e negli enti locali, istituita presso la Conferenza unificata dall'art. 14, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 82 del 2005; degli organismi costituiti, ai sensi della legge n. 42 del 2009, per l'attuazione del federalismo fiscale, operanti nell'ambito delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata (per i quali si rinvia al precedente richiamo alla legge n. 42 del 2009); della Struttura tecnica di supporto in materia sanitaria, costituita ai sensi dell'art. 2, comma 66, della legge n. 191 del 2009.

Si rammenta che il [decreto legislativo n. 418 del 1989](#) affidava alla Segreteria della Conferenza Stato-regioni il compito di **tenere l'archivio della**

documentazione trasmessa alla stessa dagli organismi a composizione mista Stato-regioni; detta documentazione avrebbe costituito parte integrante della relazione che il Ministro per gli affari regionali è tenuto a presentare alla Commissione parlamentare per le questioni regionali ai sensi dell'[art. 12 della legge n. 400 del 1988](#).

L'art. 27, in relazione all'**Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali**, specifica che lo stesso espleta l'attività funzionalmente necessaria allo svolgimento delle attribuzioni della Conferenza, assicurando il necessario raccordo e coordinamento tra le Amministrazioni dello Stato e le autonomie locali; cura, inoltre, d'intesa con la Segreteria della Conferenza Stato-regioni, l'attività istruttoria e di supporto per il funzionamento della Conferenza unificata.

Scheda di approfondimento n. 4: Le Segreterie delle Conferenze: disposizioni in materia di organizzazione

La Segreteria della Conferenza Stato-regioni: la legge istitutiva della Conferenza (art. 12 della legge n. 400 del 1988) ne demandava la disciplina a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato di concerto con il Ministro per gli affari regionali, disponendo che lo stesso dovesse prevedere l'inclusione, nel contingente della Segreteria, di personale delle regioni o delle province autonome, il cui trattamento economico sarebbe rimasto a carico delle regioni o delle province di provenienza.

La necessità di elevare il contingente di personale a disposizione del Ministro degli affari regionali in relazione alla organizzazione della Segreteria della Conferenza Stato-regioni era, peraltro, già stata rilevata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1983.

La Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali: il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1996 prevedeva che, per lo svolgimento dei propri compiti, la Conferenza si avvallesse di una Segreteria tecnica collocata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. La composizione della Segreteria tecnica sarebbe stata stabilita con successivo provvedimento di organizzazione, che ne avrebbe determinato le modalità di raccordo con la Segreteria della Conferenza Stato-regioni.

Le precedenti disposizioni trovano organica sistemazione **nell'art. 10 del decreto legislativo n. 281 del 1997**, con il quale si affida, inoltre, alle Segreterie delle due Conferenze il compito di svolgere congiuntamente l'attività istruttoria e di supporto **al funzionamento della Conferenza unificata**.

La **Segreteria della Conferenza Stato-regioni** opera alle dirette dipendenze e secondo gli indirizzi del Presidente della Conferenza stessa.

Ad essa è assegnato personale dello Stato e, fino alla metà dei posti in organico, personale delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, il cui trattamento economico rimane a carico delle amministrazioni di appartenenza.

Si demanda a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali, la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento della Segreteria della Conferenza Stato-regioni e l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 98 del 1999 - in considerazione delle molteplici competenze attribuite alla Conferenza Stato-regioni e alla Conferenza unificata dai decreti legislativi di conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, adottati in attuazione della delega disposta dalla legge n. 59 del 1997, nonché in considerazione della necessità di adeguare l'assetto organizzativo della Segreteria della Conferenza permanente alla organizzazione della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza unificata operata dal decreto legislativo n. 281 del 1997 - viene adottato il Regolamento recante norme per l'organizzazione e il funzionamento della Segreteria della Conferenza permanente.

Con decreto del Ministro per gli affari regionali del 22 luglio 2003 - considerata la necessità di adeguare al nuovo Titolo V della Costituzione l'assetto organizzativo della stessa Segreteria, coordinandolo anche con i provvedimenti normativi *medio tempore* intervenuti, tra i quali, in modo specifico, il decreto legislativo n. 303 del 1999 - si procede a dettare disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio di segreteria della Conferenza permanente.

L'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza permanente sono stati da ultimo rideterminati con [decreto del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport del 25 luglio 2012](#), ai sensi del quale la Segreteria è retta da un direttore generale e articolata nelle seguenti strutture, dirette da dirigenti statali e regionali:

- Servizio I - Istruzione, ricerca, innovazione tecnologica e affari generali;
- Servizio II – Riforme istituzionali, finanza pubblica, lavoro e rapporti internazionali;
- Servizio III - Sanità e politiche sociali;
- Servizio IV - Attività produttive e infrastrutture;
- Servizio V - Ambiente e territorio;
- Servizio VI - Politiche agricole e forestali.

Per quanto riguarda **la Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali**, il decreto legislativo n. 281 del 1997 dispone che, con successivo provvedimento di organizzazione, può essere previsto che i posti in organico siano coperti, sino alla metà del fabbisogno, da personale delle province, dei comuni e delle comunità montane, il cui trattamento economico rimane a carico delle amministrazioni di appartenenza. I restanti posti in organico sono coperti con personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Può essere altresì assegnato alla segreteria anche personale del Ministero dell'interno.

Si rammenta, infine, che la legge n. 42 del 2009 dispone che la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale svolga funzioni di segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

L'**art. 37 del decreto legislativo n. 68 del 2011**, a tal fine, prevede che, per lo svolgimento di dette funzioni, nonché in funzione del raccordo con la segreteria della Conferenza Stato-Regioni, sia istituita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nell'ambito della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, con decreto del Ministro dell'economia e finanze, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, e sotto la direzione del Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, **una specifica struttura di Segreteria**, la cui composizione è definita nel decreto istitutivo, fermo restando che, sino alla metà dei posti del contingente, potranno essere coperti nella misura massima del 50 per cento da personale delle regioni e, per il restante 50 per cento, da personale delle province e dei comuni, il cui trattamento economico sarà a carico delle amministrazioni di appartenenza. I restanti posti sono coperti con personale del Ministero dell'economia e delle finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale individua, nell'ambito della struttura di segreteria, il segretario della Conferenza, che esercita le attività di collegamento fra la Commissione e la Conferenza stessa. La struttura di Segreteria può avvalersi anche di personale dell'ANCI e dell'UPI nell'ambito della percentuale prevista per province e comuni.

11. Legge 24 dicembre 2012, n. 234

La [legge 24 dicembre 2012, n. 234](#), recante “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”, ha sostituito la legge n. 11 del 2005 (cd. “legge Buttiglione”), apportando significative modifiche alle modalità di intervento del Parlamento, del Governo, delle regioni e degli enti locali sia nella formazione degli atti e delle politiche dell'Unione europea (fase ascendente) che nell'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea (fase discendente).

La legge n. 11 del 2005 aveva, tra l'altro, provveduto - facendo seguito al nuovo assetto costituzionale conseguente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione - a definire le modalità per la partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione degli

atti normativi comunitari, nonché a introdurre procedure di raccordo tra Stato e Regioni.

Tra i motivi ispiratori della legge n. 234 - oltre alla necessità di dare seguito alla valorizzazione del ruolo dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente operata dal Trattato di Lisbona e all'esigenza di rendere più efficaci i meccanismi di attuazione del diritto europeo previsti dalla legge previgente - anche l'obiettivo di assicurare una partecipazione complessiva alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche europee. Da qui, l'introduzione ovvero il miglioramento di strumenti di raccordo istituzionale, tra Parlamento e Governo, tra Parlamento e Assemblee regionali, tra Governo, regioni ed enti locali.

Si segnalano alcune delle più importanti novità introdotte dalla legge n. 234 del 2012, in materia di partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione e di attuazione degli atti e delle politiche dell'Unione europea, che vedono, in alcuni casi, la parallela valorizzazione del ruolo delle Conferenze:

- **[l'art. 8](#)** concerne la partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, ai sensi del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati. Il comma 3 dell'art. 8 prevede che, ai fini dell'espressione del parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà, **le Camere possano consultare, secondo le modalità previste nei rispettivi Regolamenti, i consigli e le assemblee delle regioni e delle province autonome**, in conformità all'articolo 6, primo paragrafo, del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il quale disponeva che - nel procedimento di partecipazione dei Parlamenti nazionali alla verifica del principio di sussidiarietà - spettasse “a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi”.

All'art. 8, comma 3, si riconnette la disposizione di cui [all'art. 25](#) della legge: “ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 8, **le assemblee e i consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni** in tempo utile per l'esame parlamentare **dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome**”.

- [l'art. 19](#) (*Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea*) dispone che, qualora siano trattate materie che interessano le regioni e le province autonome, il Comitato tecnico di valutazione è integrato da un rappresentante di ciascuna regione e provincia autonoma indicato dal rispettivo presidente e, per gli ambiti di competenza degli enti locali, da rappresentanti indicati dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCEM. Le riunioni del Comitato tecnico di valutazione integrato sono convocate dal responsabile della Segreteria del CIAE, d'intesa con il direttore dell'ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e **con il direttore dell'ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, che vi partecipano, e si svolgono presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano**. Alle riunioni del Comitato tecnico di valutazione partecipano, in qualità di osservatori, funzionari del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati designati dalle rispettive amministrazioni. Qualora siano trattate materie che interessano le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, al Comitato tecnico di valutazione partecipano, in qualità di osservatori, rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome;

- [l'art. 22](#) (*Sessione europea della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*) dispone che il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca almeno ogni quattro mesi (in precedenza sei mesi), o su richiesta delle regioni e delle province autonome, **una sessione speciale della Conferenza Stato-regioni, dedicata alla**

trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime. Il Governo informa tempestivamente le Camere sui risultati emersi da tale sessione.

La Conferenza convocata con le predette modalità, in particolare, **esprime parere**:

- sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle regioni e delle province autonome;
- sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome all'osservanza e all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;
- sugli schemi dei disegni di legge recanti la legge di delegazione europea e la legge europea;
- **l'art. 23** (*Sessione europea della Conferenza Stato-città ed autonomie locali*) prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei convochi, d'intesa con il Ministro dell'interno, almeno due volte l'anno, o su richiesta del presidente dell'ANCI, del presidente dell'UPI o del presidente dell'UNCCEM, **una sessione speciale della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse degli enti locali**. Il Governo è tenuto a informare tempestivamente le Camere e la Conferenza delle regioni e delle province autonome sui risultati emersi durante tale sessione. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in particolare, esprime parere sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni di interesse degli enti locali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi di derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

- per quanto concerne [l'art. 24](#) (*Partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea*), il ruolo strategico conferito alla **Conferenza delle Regioni e delle Province autonome** nei flussi informativi tra organi centrali e organi regionali è già stato evidenziato **nell'apposita scheda** alla quale si rinvia.

Meritano specifica menzione i commi relativi **al ruolo della Conferenza Stato-regioni**:

➤ **il comma 4 introduce un caso di intesa “debole”**: qualora un progetto di atto normativo dell'Unione europea riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni o delle province autonome e una o più regioni o province autonome ne facciano richiesta, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro da lui delegato convoca la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del raggiungimento dell'intesa di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro il termine di trenta giorni. Decorso tale termine, ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa;

➤ **il comma 5 prevede che**, nello stesso caso in cui deve essere richiesta l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni (comma 4), **il Governo sia tenuto ad apporre una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea qualora ne faccia richiesta la Conferenza Stato-regioni**. In tale caso il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei comunica alla Conferenza permanente di aver apposto una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea. Decorso il termine di trenta giorni dalla predetta comunicazione, il Governo può procedere, anche in mancanza della pronuncia della predetta Conferenza, alle attività dirette alla formazione dei relativi atti dell'Unione europea;

➤ **il comma 9 conferisce alla Conferenza Stato-regioni un ruolo determinante nell'adempimento degli obblighi informativi da parte**

del Governo: il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, riferisce alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in sessione europea, sulle proposte e sulle materie di competenza delle regioni e delle province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno, **illustrando la posizione che il Governo intende assumere.** Prima delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea il Governo è tenuto a riferire qualora richiesto dalla Conferenza stessa;

- **l'art. 26** (*Partecipazione degli enti locali alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea*) sancisce **la centralità della Conferenza Stato-città ed autonomie locali** nell'assicurare la partecipazione dei comuni, delle province e delle città metropolitane alla formazione della posizione dell'Italia in relazione ad attività dell'Unione europea che presentino specifica rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali.

Da questo punto di vista, la Conferenza Stato-città e autonomie locali assolve, nei confronti degli enti locali, alle stesse funzioni di mediazione informativa che, nei confronti delle regioni, sono assolte dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome: i progetti di atti dell'Unione europea e gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, che riguardino questioni di particolare rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali, sono trasmessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari europei alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, la quale provvede al successivo inoltro, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, all'ANCI, all'UPI e all'UNCCEM. Sui progetti e gli atti di loro interesse le associazioni rappresentative degli enti locali, **per il tramite della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei e alle Camere** e possono richiedere che gli stessi siano sottoposti all'esame della Conferenza stessa;

- **l'art. 27** (*Modalità di nomina dei membri italiani presso il Comitato delle regioni*) dispone che l'esercizio della proposta, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, al Consiglio dell'Unione europea dei membri titolari e dei

membri supplenti del Comitato delle regioni sia sulla base delle indicazioni: della **Conferenza delle Regioni e delle Province autonome** per le regioni e le province autonome; **della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome** per la rappresentanza delle assemblee legislative regionali; **dall'UPI, dall'ANCI e dall'UNCCEM**, rispettivamente, per le province e per i comuni.

12. Legge 7 aprile 2014, n. 56

Da segnalare, infine, che la [legge n. 56 del 2014](#), recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” ha, da ultimo, considerato **il ruolo della Conferenza unificata** nella nuova disciplina relativa alle province, dettata dalla legge stessa in attesa della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

In particolare:

- il comma 91 dell’art. 1 ha individuato nella Conferenza unificata la sede in cui lo Stato e le regioni dovranno definire, **mediante accordo**, le funzioni - diverse da quelle fondamentali (individuate dall’art. 1, comma 85, della legge stessa) - che, nell'ambito del processo di riordino in attuazione dell’art. 118 della Costituzione, dovranno essere trasferite dalle province ad altri enti territoriali (detto Accordo è stato sancito in sede di Conferenza unificata in data 11 settembre 2014);
- il comma 92 dispone che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, con il quale saranno stabiliti i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite dalle province agli enti subentranti, **sia preceduto da intesa** in sede di Conferenza unificata;
- il comma 93 dispone che, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo di cui al comma 91 ovvero di mancato raggiungimento dell'intesa di cui al comma 92, il decreto del Presidente del Consiglio dei

ministri di cui al medesimo comma 92 disponga comunque sulle funzioni amministrative delle province in materie di competenza statale: l'accordo e l'intesa risultano dunque imprescindibili in relazione alle funzioni - esercitate dalle province - in materie di competenza regionale, mentre il Governo avrebbe comunque potuto provvedere, in caso di loro mancato raggiungimento, per le funzioni in materie di competenza statale;

- è richiesto **il parere** della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e delle Commissioni parlamentari competenti per materia sui decreti legislativi che il Governo è delegato ad adottare in materia di adeguamento della legislazione statale sulle funzioni e sulle competenze dello Stato e degli enti territoriali e di quella sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti (comma 97).

CAPITOLO III: I PRECEDENTI TENTATIVI DI RIFORMA¹⁰

1. XIV legislatura

Nella **XIV legislatura** il Parlamento ha approvato in via definitiva un disegno di legge costituzionale che ha riformato l'intera Parte II della Costituzione relativa all'ordinamento della Repubblica.

Il testo della legge è stato sottoposto a *referendum* popolare, ai sensi dell'art. 138 Cost., il 25 e 26 giugno 2006, con esito non favorevole all'approvazione e, pertanto, la riforma non è entrata in vigore.

Nel corso dell'esame del progetto di riforma (A.S. 2544 - A.C. 4862) è stato introdotto nel disegno di legge costituzionale il riferimento alle Conferenze tra lo Stato e gli enti territoriali.

Una modifica dell'articolo 118 della Costituzione affida alla legge l'istituzione delle Conferenze con il compito di "realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi e intese"; il rinvio è alla legge bicamerale, ossia a partecipazione paritaria Camera e Senato, ai sensi del nuovo art. 70, terzo comma, della Costituzione.

Si prevede, inoltre, che per le medesime finalità la legge possa istituire altre Conferenze tra lo Stato e gli enti di cui all'articolo 114.

Sulla proposta di modifica si sviluppò un dibattito pubblico a livello istituzionale.

Fu espressa grande preoccupazione per l'approvazione della modifica all'articolo 118, che, costituzionalizzando la Conferenza Stato-Regioni ed estendendo i suoi compiti oltre le sole funzioni amministrative, avrebbe potuto incidere sulle prerogative del Parlamento, con particolare riguardo al Senato.

Un ulteriore riferimento alle Conferenze è stato introdotto nell'ambito del coordinamento interistituzionale da parte del Senato con le autonomie territoriali (art. 127-*ter*), laddove si stabilisce che la legge chiamata a disciplinare tale forma

¹⁰ Si veda sul tema anche il *dossier* predisposto dalla Camera dei deputati nella XVI Legislatura sull'A.C. 4567.

di raccordo avrebbe dovuto fare salve le competenze delle Conferenze Stato-regioni e Stato-autonomie locali.

L'opportunità o meno della "costituzionalizzazione" delle Conferenze era stata una delle questioni discusse nel corso dell'indagine conoscitiva svolta dalla I Commissione della Camera in sede referente nel maggio-giugno 2004.

Pur nella piena condivisione della centralità del ruolo svolto Conferenze soprattutto dopo la riforma del Titolo V, alcuni degli esperti auditi ne avevano ritenuto opportuno l'inserimento nella Costituzione delle Conferenze, mentre altri si erano espressi in favore della costituzione di una Camera federale; soltanto nel caso di mancato raggiungimento della composizione delle istanze in Senato, si sarebbe potuto pensare a un rilievo costituzionale delle Conferenze.

Altri ancora hanno asserito che il nuovo quadro istituzionale avrebbe richiesto comunque una definizione delle relazioni tra i diversi organi istituzionali, comprensivo del raccordo con il sistema delle Conferenze.

Con detta ultima posizione si sono allineati gli organi di rappresentanza degli enti territoriali. In particolare, nel documento congiunto presentato dall'ANCI e dall'UPI nel corso dell'audizione svolta presso la Commissione affari costituzionali della Camera il 30 giugno 2004, si chiede, da un lato, la costituzionalizzazione dell'istituto delle Conferenze, dall'altro, una modifica della loro disciplina per un rafforzamento del peso delle volontà politiche espresse al loro interno.

2. XV legislatura

Nella **XV legislatura** il Consiglio dei ministri approvò, il 22 dicembre 2006, un disegno di legge di "delega per l'istituzione e la disciplina della Conferenza Stato-Istituzioni territoriali per la leale collaborazione tra Governo, regioni, province autonome ed enti locali", che tuttavia non venne mai presentato alle Camere, per il mancato parere della Conferenza unificata.

Il disegno di legge, in attuazione del principio di leale collaborazione, prevedeva un'unica Conferenza Stato-regioni ed autonomie locali, denominata Conferenza Stato-Istituzioni territoriali, in sostituzione delle tre Conferenze.

La nuova Conferenza era incardinata presso la Presidenza del Consiglio. Per quanto dalla relazione illustrativa del disegno di legge emerge la consapevolezza dell'opportunità che le Conferenze non facessero capo alla Presidenza del Consiglio, il mantenimento della sede governativa veniva conservato in ossequio al principio di invarianza della spesa.

Il disegno di legge si caratterizzava per i seguenti aspetti:

- la nuova Conferenza era articolata in una sede plenaria e 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, erano raggiunte in seno alla sezione regionale, per le questioni che incidessero esclusivamente su competenze legislative delle Regioni, e nella sede plenaria negli altri casi;
- venivano confermate le sessioni comunitarie delle Conferenze;
- si disponeva che la sede plenaria della Conferenza fosse 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 dal Ministro per gli affari regionali, su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, e la sezione degli enti locali dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali, a seconda delle rispettive competenze, su delega del Presidente del Consiglio dei ministri;
- a fini di semplificazione, veniva codificata la prassi delle riunioni tecniche, che avrebbero preceduto le sedute delle Conferenze vigenti, in modo tale che nelle sedute politiche fossero discussi esclusivamente gli atti su cui vi erano questioni politiche non risolte in sede tecnica;
- si prevedeva una ricognizione e razionalizzazione degli atti attualmente di competenza delle Conferenze, e una valorizzazione del

principio maggioritario, da disciplinarsi in sede di decreto legislativo, eventualmente anche secondo criteri di rappresentanza territoriale.

3. XVI legislatura

Nella **XVI legislatura** è stato presentato alla Camera il disegno di legge di iniziativa governativa A.C. 4567.

Il disegno di legge era composto da un unico articolo che contiene una delega al Governo per l'istituzione e la disciplina della "Conferenza permanente dei livelli di governo".

Come enunciato nella relazione illustrativa, l'obiettivo del disegno di legge era quello di "far fronte alle esigenze di negoziazione e di mediazione politiche fra Governo e autonomie territoriali così come scaturiscono dal nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione e dalla successiva giurisprudenza applicativa della Corte costituzionale", tenendo conto del "complesso interagire dei soggetti costitutivi della Repubblica".

Il testo era orientato a ridurre il "sistema delle Conferenze" ad una sola sede di raccordo istituzionale, denominata Conferenza permanente dei livelli di governo, con riferimento ai livelli di governo di cui all'art. 114 della Costituzione.

La Conferenza era definita dall'art. 1, comma 1, "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 di integrazione delle politiche pubbliche, ferme restando le rispettive competenze".

La relazione illustrativa osserva 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 della parte seconda della Costituzione”.

Al riguardo vengono in considerazione le osservazioni emerse in dottrina circa l'indebolimento della funzione legislativa determinato dalla predeterminazione di contenuti normativi nell'ambito dei meccanismi di cooperazione nel rapporto tra Conferenze, Governo e Parlamento. Questo effetto sarebbe particolarmente apprezzabile nei contenuti della legislazione delegata rispetto ai quali l'apporto delle autonomie apparirebbe particolarmente incisivo rispetto al parere parlamentare.

Tale questione traspare anche dalla giurisprudenza costituzionale, ove si afferma, con riferimento agli interventi normativi dello Stato nelle materie concorrenti e residuale, che “nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - la legislazione statale di questo tipo può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenze n. 303/2003 e 6/2004).

Nel progetto di legge A.C. 4567 si prevede che anche l'istituenda Conferenza sia incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, collocazione che - come evidenziato dalla dottrina - incide sull'ambito dell'autonomia organizzativa e della programmazione delle attività.

Tra i principi e i criteri direttivi enunciati si segnala:

- che, oltre all'unicità e alla denominazione del soggetto che si intende istituire, ne viene stabilita l'articolazione in **sede plenaria** e in **due sezioni**. L'articolazione nelle sezioni è definita dalle questioni trattate, dedicando una sezione alle questioni di esclusivo interesse regionale e l'altra a quelle di esclusivo interesse delle autonomie locali.

Esse sono quindi 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;

- che siano disciplinate le **funzioni e i compiti** della Conferenza permanente dei livelli di governo e delle sezioni, mantenendo comunque quelli di cui alla normativa vigente, ivi compreso il decreto legislativo n. 281/1997;

- che sia disciplinata la composizione della Conferenza permanente dei livelli di governo 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 di Bolzano, del presidente dell'ANCI e del presidente dell'UPI, 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;

- che il Presidente del Consiglio dei ministri presieda la Conferenza permanente dei livelli di governo e le sezioni, disciplinandone i poteri;

- che sia disciplinata, in conformità ai principi dell'Unione europea e agli adempimenti connessi all'appartenenza alla medesima Unione, una sessione europea delle sezioni, individuando per la «Sezione Stato e regioni» anche modalità di monitoraggio sull'attività svolta dalle autonomie regionali;

- che siano disciplinate le modalità di votazione nelle sedute, a seconda della tipologia degli atti, sulla base del criterio dell'unanimità ovvero della maggioranza dei rappresentanti delle componenti delle sezioni, ferma restando la necessità dell'assenso del Governo e comunque stabilendo l'unanimità per le intese e per gli accordi;

- che siano stabiliti termini perentori per l'acquisizione dell'assenso delle autonomie regionali e locali sui provvedimenti del Governo;

- che sia individuata la tipologia degli atti adottati dalla Conferenza permanente dei livelli di governo e dalle sezioni, definendone la disciplina;
- che siano stabiliti il numero e le cadenze mensili delle sedute ordinarie, prevedendo e disciplinando la richiesta di sedute straordinarie da parte dei diversi livelli di governo;
- che sia stabilita una nuova disciplina delle intese di cui all'[articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131](#); e che l'adozione di atti normativi o amministrativi di recepimento delle predette intese e degli accordi avvenga entro termini perentori, disciplinando, previo monitoraggio delle attività svolte, gli effetti conseguenti all'inadempienza da parte dei diversi livelli di governo.

