Giovanni Botta

RIFLESSIONI SULL'ITER AUTORIZZATIVO DEL DECRETO AMMAZZABALNEARI ATTUALMENTE IN CIRCOLAZIONE

Queste riflessioni riguardano il periodo minimo necessario per l'adozione, da parte del Governo, del decreto delegato di cui all'articolo 11 della legge Comunitaria 2010 (legge 15 dicembre 2011, n. 217). Nient'altro. Quindi non si prendono in considerazione le possibili implicazioni legate alla scadenza elettorale, che pure possono avere un peso nella questione.

L'articolo 11 della Comunitaria 2010, commi 2 e 3 (il grassetto è mio) prescrive:

*" **2.** Il Governo è delegato ad adottare, entro quindici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, **su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, per la semplificazione normativa, per le politiche europee e per il turismo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni,** un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:*
a) stabilire limiti minimi e massimi di durata delle concessioni, entro i quali le regioni fissano la durata delle stesse in modo da assicurare un uso rispondente all'interesse pubblico nonché proporzionato all'entità degli investimenti;
b) prevedere criteri e modalità di affidamento nel rispetto dei princìpi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti;
c) individuare modalità per la riscossione e per la suddivisione dei proventi derivanti dai canoni tra comuni, province e regioni;
d) fermo restando, in assoluto, il diritto libero e gratuito di accesso e di fruizione della battigia, anche ai fini di balneazione, disciplinare le ipotesi di costituzione del titolo di uso o di utilizzo delle aree del demanio marittimo;
e) individuare i casi in cui le concessioni nuove, decadute o revocate sono assegnate nell'ambito dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni;
f) prevedere criteri per l'equo indennizzo del concessionario nei casi di revoca della concessione demaniale, nei casi previsti dall'articolo 42 del codice della navigazione;
g) stabilire criteri per l'eventuale dichiarazione di decadenza delle concessioni, nonché criteri e modalità per il subingresso in caso di vendita o di affitto delle aziende."

"3. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 2 è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché siano espressi, entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Decorso tale termine, il decreto legislativo può essere comunque adottato."

In dettaglio:

a.- la legge delega (Comunitaria 2010), promulgata il 15 dicembre 2011, è stata pubblicata sulla G.U. il 2 gennaio 2012. Da quella data decorrono i 15 mesi prescritti dall'art. 11 sopra menzionato. Poiché il giorno iniziale non si computa nei termini, il decreto delegato **deve essere adottato dal Governo entro il 3 aprile 2013.** Decorso tale termine la delega decade;

b.- i passi della procedura delineata nella legge delega prescrivono:

b.1.- il ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale (attualmente Gnudi) ha elaborato **uno schema di decreto**, che dovrà essere **concertato** con i cinque ministeri sopra menzionati, **previa intesa**, da sancire in sede di Conferenza unificata. Si tratta di requisiti formali, che devono comunque essere adempiuti nei termini previsti. Il fatto che Gnudi abbia fatto circolare la bozza tra i ministeri interessati non significa che sia già iniziata la fase di "concertazione". Si tratta di una consultazione preventiva, mentre la "concertazione" dovrà essere attuata ***"previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata"*** (cfr legge 217/2011, comma 2), non ora quindi, perché la Conferenza, per il momento, non è ancora stata convocata. Nel merito, da un punto di vista strettamente tecnico, il decreto andrà comunque nella direzione voluta dal Governo. I partiti, infatti, sono impossibilitati ad agire attraverso meccanismi istituzionali perché si tratta di un decreto delegato, a meno che non decidano di agire preventivamente con una improbabile mozione di sfiducia. Dal punto di vista del Governo, quindi, nonostante gli apparenti garantismi della procedura, la decisione è scontata. Monti sa comporre con fermezza i conflitti interni al suo esecutivo e analoghe considerazioni valgono per quanto riguarda l'intesa da sancire in sede di Conferenza unificata. L'articolo 9, comma 4, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, riportato sotto in nota, prevede che sia necessario l'***"assenso del Governo per l'adozione delle deliberazioni di competenza della Conferenza unificata"*** (cfr nota: art. 9, comma 4). Quindi, in ultima analisi, è il Governo che decide tutto. Ovviamente tutto quello che gli si consente di decidere. Rimane il fatto che la Conferenza unificata: **1°** - deve essere indetta prima di ogni altra iniziativa formale; **2°** - deve discutere e deliberare sull'argomento; **3°** - il Governo, organo collegiale, deve riunirsi e decidere formalmente di non adottare una eventuale deliberazione della Conferenza unificata che non sia in linea con i propri obiettivi. Questo quando si eviti di considerare altre possibili variabili, che prolungherebbero ulteriormente i tempi tecnici necessari;

b.2.- solo dopo aver adempiuto a queste formalità il Governo potrà presentare lo schema di decreto legislativo di cui al comma 2 ***"alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché siano espressi, entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Decorso tale termine, il decreto legislativo può essere comunque adottato."*** (cfr legge 217/2011, comma 3). Il parere delle Camere è quindi inequivocabilmente **consultivo**, mentre il termine di 60 giorni dalla data di trasmissione della bozza di decreto è **tassativo**. Teoricamente il Governo potrebbe procedere decorsi i 60 giorni dalla trasmissione della bozza, anche senza il parere delle Camere, ma non risulta che questo sia mai successo ed è estremamente improbabile che accada con l'esecutivo Monti. Questione di stile.

Possiamo ragionevolmente pensare che l'iter fin qui descritto richieda almeno due mesi e mezzo/tre mesi dal primo adempimento formale, cioè dalla **prima riunione della conferenza unificata** che sia convocata con questo specifico ordine del giorno. Non molti, ma neppure pochi. Insomma non ci sveglieremo la mattina scoprendo che il decreto è stato adottato nottetempo. Avremo il tempo di reagire. Ne avremo la capacità?

Un'ultima considerazione inerente la legge Comunitaria 2010. Sempre all'articolo 11, comma 5, si prevede: ***"Entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 2, il Governo, nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi 2, 3 e 4, può emanare disposizioni correttive e integrative del medesimo decreto legislativo."*** Entro due anni, non dopo due anni. Anche subito dopo la promulgazione del decreto, quindi. Nella malaugurata ipotesi di adozione di una normativa ammazzabalneari i giochi potrebbero non essere ancora definitivamente chiusi.

NOTA

CONFERENZA UNIFICATA (Articoli 8 e 9 del Decreto legislativo 28.08.1997, N. 281 e successive modificazioni - il grassetto è mio)

Art. 8.- Conferenza Stato - città ed autonomie locali e Conferenza unificata

1. *La Conferenza Stato - città ed autonomie locali e' unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato - regioni.*

2. *La Conferenza Stato - città ed autonomie locali e' presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per 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 pubblici, il Ministro della sanità, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia - ANCI, il presidente dell'Unione province d'Italia - UPI ed il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani - UNCEM. 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'articolo 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Alle riunioni possono essere invitati altri membri del Governo, nonche' rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici.*

3. *La Conferenza Stato - città' ed autonomie locali e' 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'UNCEM.*

4. *La Conferenza unificata di cui al comma 1 e' convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Le sedute sono presiedute dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non e' conferito, dal Ministro dell'interno.*

Art. 9.- F u n z i o n i

1. *La Conferenza unificata* ***assume deliberazioni****, promuove e sancisce intese ed accordi,* ***esprime pareri****, designa rappresentanti in relazione alle materie ed ai compiti di interesse comune alle regioni, alle province, ai comuni e alle comunità' montane.*

2*. La Conferenza unificata e' comunque competente in tutti i casi in cui regioni, province, comuni e comunità' montane ovvero la Conferenza Stato - regioni e la Conferenza Stato - città' ed autonomie locali debbano esprimersi su un medesimo oggetto. In particolare la Conferenza unificata:*
a) esprime parere:
1) sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati;
2) sul documento di programmazione economica e finanziaria;
3) sugli schemi di decreto legislativo adottati in base all'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59;
b) promuove e sancisce intese tra Governo, regioni, province, comuni e comunità' montane. Nel caso di mancata intesa o di urgenza si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, commi 3 e 4;
c) promuove e sancisce accordi tra Governo, regioni, province, comuni e comunità' montane, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attivita' di interesse comune;
d) acquisisce le designazioni dei rappresentanti delle autonomie locali indicati, rispettivamente, dai presidenti delle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCEM nei casi previsti dalla legge;
e) assicura lo scambio di dati e informazioni tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane nei casi di sua competenza, anche attraverso l'approvazione di protocolli di intesa tra le amministrazioni centrali e locali secondo le modalita' di cui all'articolo 6;
f) e' consultata 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 ed agli enti locali;
g) esprime gli indirizzi per l'attività dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

3. *Il Presidente del Consiglio dei Ministri può 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.*

4. *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 e' 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 e' espresso di regola all'unanimità dei membri dei due predetti gruppi. Ove questa non sia raggiunta l'assenso e' espresso dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi.*

5. *La Conferenza Stato - città ed autonomie locali ha compiti di:*
a) coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali;
b) studio, informazione e confronto nelle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate di province e comuni e comunità montane.

6. *La Conferenza Stato - città ed autonomie locali, in particolare, e' sede di discussione ed esame:*
a) dei problemi relativi all'ordinamento ed al funzionamento degli enti locali, compresi gli aspetti relativi alle politiche finanziarie e di bilancio, alle risorse umane e strumentali, nonche' delle iniziative legislative e degli atti generali di governo a ciò attinenti;
b) dei problemi relativi alle attivita' di gestione ed erogazione;
c) di ogni altro problema connesso con gli scopi di cui al presente comma 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.

7. *La Conferenza Stato - città ed autonomie locali ha inoltre il compito di favorire:*
a) l'informazione e le iniziative per il miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici locali;
b) la promozione di accordi o contratti di programma ai sensi dell'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498;
c) le attivita' relative alla organizzazione di manifestazioni che coinvolgono piu' comuni o province da celebrare in ambito nazionale.