



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

Prospettive di riforma relative alle ipotesi di modifica della parte seconda della Costituzione

Audizione Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica

10 settembre 2015

AS 1429-B

I NODI DEL DDL COSTITUZIONALE E I PROBLEMI IRRISOLTI

Nel corso della prima deliberazione in Parlamento del ddl di riforma della seconda parte della Costituzione è stata avviata un'ampia riflessione sulle modifiche necessarie da apportare al testo presentato dal Governo il 31 marzo 2014, nell'ambito della quale la Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome ha condiviso alcuni punti essenziali del progetto di riforma; condivisi con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

Le modifiche apportate al disegno di legge costituzionale in Senato in prima lettura hanno recepito alcune delle indicazioni segnalate in audizione dalle Conferenze (Giunte e Consigli) i cui perni fondamentali sono individuabili nella proposta di modifica della Camera in Camera rappresentativa dei territori – e dunque del *nomen* e dell'elezione da parte dei Consigli regionali dei rappresentanti al loro interno – e della rimodulazione del criterio di distribuzione dei seggi spettante a ciascuna Regione in maniera proporzionale alla propria popolazione.

Tuttavia altri aspetti restano oggetto di riflessione per portare a compimento il percorso di riforma costituzionale del bicameralismo e del regionalismo, alla luce del testo licenziato dalla Camera dei deputati. **Snodo essenziale resta il ruolo che si intende dare al nuovo Senato ed alle Regioni: in questo senso una corretta revisione del Titolo V e la effettiva collaborazione delle autonomie territoriali nell'elaborazione delle scelte fondamentali della Repubblica permetterà di assicurare un'efficace trasformazione del Senato, tanto sotto il profilo della sua composizione quanto sotto quello dei suoi poteri.**

TITOLO V RIPARTO DI COMPETENZE (artt. 30 e 31)

La Conferenza non può non osservare come il passaggio alla Camera dei deputati abbia notevolmente peggiorato il testo di revisione costituzionale del Titolo V.

Come noto, l'attuale proposta prevede una ulteriore ricollocazione in capo allo Stato di alcune materie e un aggravamento dei procedimenti legislativi, non in sintonia con lo spirito di semplificazione e razionalizzazione della stessa riforma costituzionale.

La linea da sempre sostenuta dalle Assemblee legislative resta quella di non considerare la netta ripartizione dei cataloghi di materie di competenza statale e regionale la panacea contro tutti i mali, ma di ricercare l'equilibrio di una *governance* necessariamente a più livelli nell'individuazione di un modello rivolto alle politiche ad incidenza territoriale e agli elementi di flessibilità nella ripartizione dei poteri; **in coerenza con l'articolazione a livello territoriale delle politiche europee, con il sistema e le procedure che la stessa Unione europea è andata rafforzando in questi anni.**

Sarebbe illusorio e **anacronistico pensare di confinare dentro un duplice elenco di materie le sfide attuali su grandi temi: ambiente, salute, cibo, occupazione e lavoro, immigrazione, senza un'azione quanto più possibile congiunta tra i livelli di governo, tutti necessariamente chiamati ad intervenire.**

In particolare il passaggio delle *politiche sociali e per la sicurezza alimentare, delle politiche attive del lavoro, delle disposizioni comuni sull'istruzione e formazione professionale, disposizioni comuni sul turismo, valorizzazione dei beni culturali ambiente tout cour, governo del territorio o energia* in capo alla competenza legislativa statale appaiono particolarmente critiche non solo perché confinano la competenza delle regioni esclusivamente alla **disciplina sull'organizzazione o programmazione (dei servizi alle imprese, della formazione professionale, del turismo, pianificazione del territorio) che relegano di fatto i Consigli regionali, impossibilitati ad intervenire su oggetti determinanti per l'economia dei territori ed il loro sviluppo, ad un ruolo amministrativo**, ma anche perché la principale attività legislativa delle regioni si è incentrata **negli anni ad attuare politiche sul tema dell'ambiente, dell'occupazione - ponendo sempre maggiore attenzione al tema della crescente disoccupazione giovanile – nonché della formazione e dell'istruzione professionale, del territorio e del turismo svolgendo a volte, come puntualmente osservato anche dagli esperti nel corso delle audizioni, una funzione di ammortizzatore sociale nei confronti dello Stato.**

Alcune di queste materie, tra l'altro assegnate al procedimento "non paritario" tra Camera e Senato, dovrebbero essere riportate alla **legislazione paritaria (o quantomeno procedimento rafforzato come nella prima lettura Senato)**: si tratta delle disposizioni generali e comuni sul **governo del territorio ; legge istitutiva del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale; la legge di definizione degli indicatori di costo e di fabbisogno standard ai fini della promozione di efficienza nell'esercizio da parte degli enti territoriali delle loro funzioni pubbliche; la legge con cui lo Stato destini agli enti territoriali risorse aggiuntive speciali, di cui all'articolo 119 Cost.**

In considerazione però delle scelte che il legislatore di revisione costituzionale sta compiendo in merito all'impianto del Titolo V, la Conferenza vede allora con favore, in un riparto di competenze sì fatto, **l'ampliamento delle materie oggetto di una possibile competenza "allargata" delle Regioni, ai sensi dell'art. 116 come modificato alla Camera dei deputati, ma non ancora sufficiente.**

L'elemento di flessibilità necessario sarebbe offerto dalla previsione all'Articolo 116 di ulteriori forme di autonomia per tutte le leggi di competenza statale, considerando che si tratta di materie che nel testo vigente spettano alla competenza regionale o concorrente (salvo evidentemente quelle di interesse strategico nazionale, di sicurezza e economia nazionale) di cui parte sono quelle "ad incidenza territoriale" (governo del territorio, associazionismo dei comuni, turismo...) attivandolo sì con una procedura deliberativa in Parlamento ma sulla base di indicatori, che si basino sulla capacità delle singole Regioni di rispondere a parametri di efficienza ed efficacia e di offerta di servizi ai cittadini, specularmente a quanto accade con l'intervento sostitutivo dello Stato dei cui all'art. 120 comma 2 se al di sotto di determinati standard di efficacia. La funzione valutativa assegnata del Senato sulle leggi di attuazione regionale farebbe il paio con la previsione della legge bicamerale paritaria che ne rafforza la legittimazione della proposta e consente al legislatore statale di verificare i parametri per l'estendibilità di forme di autonomia differenziata ad altre materie.

Queste proposte fungono da giusto bilanciamento alla **stessa previsione della clausola di supremazia prevista dal 117.4 Cost.,** che permette allo Stato di avocarsi – nonostante il procedimento rafforzato della maggioranza assoluta - tutte le competenze regionali (o quel che ne resta) qualora lo richieda la tutela dell'unità giuridico-economica della Repubblica o la tutela dell'interesse nazionale.

FUNZIONI DEL SENATO (art. 1)

La Conferenza ritiene, anche alla luce delle esperienze e degli sviluppi dei rapporti istituzionali tra le Assemblee legislative regionali e il Parlamento, viste le modifiche introdotte al disegno di legge dalla Camera dei deputati, che:

1. il Senato delle Regioni dovrebbe partecipare, con la Camera dei deputati, alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea; **al Senato delle Regioni dovrebbe, però, essere assegnata in via esclusiva la funzione di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della repubblica;**
2. il Senato delle Regioni **dovrebbe vedere rafforzata la sua funzione quale organo di garanzia** in quanto Camera alta, sganciata dal rapporto di fiducia e in quanto rappresentante delle autonomie territoriali: in particolar modo per quanto attiene ai giudici della Corte Costituzionale, in questo caso tornando alla versione del testo come approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica;
3. al Senato delle Regioni dovrebbe, altresì, essere assegnata in via esclusiva la **funzione di valutazione delle politiche pubbliche** con riguardo alle autonomie territoriali e alla verifica dell'attuazione delle leggi regionali.

Si tenga presente che, in relazione al primo punto, il mantenimento in capo ad un unico ramo del Parlamento della funzione di raccordo tra i diversi livelli territoriali della Repubblica e l'Ue risulta coerente con l'intero impianto della riforma e con la partecipazione diretta delle Regioni alle politiche nazionali ed europee attraverso il Senato, senza pregiudicare la diversa funzione – quella legislativa del Parlamento – in merito alla formazione e attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Infatti, la funzione di coordinamento tra i diversi livelli di governo necessita di expertise peculiari e strutture tecniche e risorse professionali in grado di interagire con i vari soggetti che partecipano al processo decisionale: la meritevole prassi avviata con risoluzione tra la XIV commissione del Senato e la Conferenza delle Assemblee legislative che stabilisce **una strategia di collaborazione e delinea un confronto periodico sui principali dossier di interesse comune, con il coinvolgimento degli eurodeputati italiani, dimostra l'esistenza ed il buon funzionamento di una rete professionale** di coordinamento ed è un ulteriore elemento di considerazione per la proponibilità in capo al Senato di una funzione propria che ha l'obiettivo di portare **all'attenzione delle istituzioni dell'Unione europea le esigenze dei territori**, necessariamente, coerentemente e strutturalmente parte integrante della posizione nazionale.

In merito al terzo punto, invece, la Conferenza si è impegnata da tempo su questo sfidante fronte della valutazione delle politiche pubbliche; le Assemblee legislative regionali stanno sperimentando procedure, istituti e strumenti tesi a produrre conoscenze utilizzabili in seno al processo legislativo regionale, anticipando di gran lunga l'attività dello Stato. Ciò consentirebbe di assegnare al Senato delle Regioni tale **specifica funzione con riguardo alle autonomie territoriali e alla verifica dell'attuazione delle leggi regionali**, così come alla verifica delle sentenze della Corte costituzionale ad esse relative.

Il mantenimento in capo al Senato di funzioni proprie aspira ad una effettiva razionalizzazione della forma di governo ed evita che il senato rappresenti una "copia in miniatura" della Camera dei deputati, con le stesse – ma depotenziate – funzioni, senza pregiudicare il rapporto di fiducia e la funzione di indirizzo politico che il legislatore di revisione costituzionale intende assegnare alla sola Camera dei deputati.

NATURA E COMPOSIZIONE DEL SENATO (artt. 1 e 2)

Per attuare un coerente superamento del bicameralismo paritario atteso da decenni e sganciare la seconda Camera del circuito fiduciario con il governo, la **Conferenza ritiene** la scelta di una composizione del **Senato espressione dei territori** – ed in particolare delle Regioni chiamate

con lo Stato ad esercitare il potere legislativo – **la soluzione migliore**, in modo che al rapporto di fiducia che si instaura tra il Governo e la sua maggioranza in seno alla Camera dei Deputati faccia da contrappeso il diverso impulso politico – istituzionale offerto da una **Camera rappresentativa delle autonomie territoriali**.

Del resto un modello di bicameralismo così costruito è proprio di tutti i Paesi con una potestà legislativa ripartita sia a livello statale che regionale.

Nell'attuale testo in discussione al Senato la previsione di **membri eletti all'interno dei Consigli regionali** oltre a garantirne la legittimità democratica dell'elezione, di cui modalità e criteri potranno essere definiti dalle disposizione statutarie e di legge in materia di elezione dei Consigli regionali, **rappresenta l'anello di congiunzione tra il principio rappresentativo delle Istituzioni territoriali (art. 1 ddl cost.) e la volontà dell'elettorato regionale chiamato a scegliere i propri rappresentanti territoriali anche in prospettiva della loro partecipazione alla vita politica nazionale ed alla dialettica parlamentare.**

Il passaggio elettorale all'interno dei Consigli regionali di appartenenza resta la migliore soluzione perché contempera l'esigenza di rappresentanza istituzionale con quella di investitura territoriale. A tal riguardo, anche con l'attenzione rivolta ad uno degli obiettivi strategici della riforma del bicameralismo, qual è la semplificazione del procedimento legislativo, la partecipazione delle Regioni e Province Autonome nell'iter di formazione delle leggi statali, attraverso i componenti eletti all'interno dei Consigli regionali e delle Province autonome, appare una prerogativa fondamentale oltre che la scelta più congruente.

(il presente testo è stato approvato dall'Assemblea plenaria della Conferenza venerdì 11 settembre 2015)