



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

BOZZA DI DDL COSTITUZIONALE 12 MARZO 2014: VALUTAZIONI E PROPOSTE DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Premessa

L'intervento di riforma costituzionale, di cui è stata diffusa una prima redazione (in data 12 marzo 2014), ha ad oggetto un'ampia revisione della Parte Seconda della Costituzione, laddove si disciplina l'Ordinamento della Repubblica.

E' indubbiamente positiva la scelta di trattare in un unico contesto di riforma e in un unico testo normativo la trasformazione del Senato e la riscrittura del Titolo V, come del resto chiesto in più occasioni dalla Conferenza delle Regioni. In questo spirito, i Presidenti delle Regioni considerano decisivo il buon esito di una riforma che ha grande rilievo per il Paese, intendono ribadire aspetti essenziali per le Regioni e avanzare, in uno spirito di leale collaborazione, anche proposte e ulteriori spunti di riflessione, che possono contribuire a definire una posizione unitaria di tutto il sistema istituzionale.

E' da cogliere certamente con favore il superamento del bicameralismo paritario e il fatto che l'Assemblea delle autonomie, pur rimanendo fuori del circuito della fiducia al Governo, conserva poteri di iniziativa legislativa e importanti funzioni di partecipazione al procedimento legislativo statale. Va però tenuto in considerazione il fatto, che dall'insieme dei poteri che sono assegnati all'Assemblea (e dal loro effettivo esercizio) dipende in gran parte il superamento della conflittualità che attualmente caratterizza i rapporti tra lo Stato e le Regioni nell'esercizio della rispettiva funzione legislativa.

Sotto questo profilo, le decisioni attinenti alla composizione, al funzionamento e alle funzioni della seconda Camera devono essere riviste, per il buon funzionamento di un sistema nel quale Stato, Regioni e Comuni possano operare in una dimensione costituzionale equilibrata e trasparente.

Composizione della nuova Assemblea delle autonomie

Il testo di riforma proposto prevede che l'Assemblea delle autonomie sia composta dai Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome (componenti di diritto), nonché, per ciascuna Regione e Provincia autonoma, da due membri eletti dai Consigli tra i propri componenti, e da tre Sindaci eletti da una assemblea dei Sindaci della Regione o della Provincia autonoma (componenti elettivi). Le modalità di elezione dei membri elettivi verranno stabilite con legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera dei deputati.

Al riguardo, si ricorda che la Conferenza delle Regioni da sempre ha sostenuto che la nuova Camera dovesse ispirarsi al modello del *Bundesrat* tedesco, espressione dei governi regionali.

Tuttavia, anche in relazione alla necessità di ricercare una posizione unitaria di tutto il sistema Istituzionale regionale e locale, la Conferenza delle Regioni in accordo con l'Anci, ha individuato quali elementi irrinunciabili:

- un sistema a elezione indiretta, in proporzione alla popolazione su base regionale, di rappresentanti di Regioni, Città metropolitane e Comuni, a cui aggiungere una rappresentanza di diritto dei Presidenti delle Regioni e dei presidente delle Province autonome di Trento e Bolzano e dei Sindaci dei Comuni capoluoghi di Regione (per il Trentino, dei Sindaci di Trento e Bolzano), nell'ambito di 120 componenti complessivi;
- l'elezione dei rappresentanti delle Regioni da parte dei Consigli regionali e l'elezione dei rappresentanti dei Comuni da un collegio elettorale formato dai Sindaci della Regione;
- la quota di rappresentanza di Regioni e Comuni, oltre ai componenti di diritto, necessariamente paritaria.

Rispetto alla posizione della Conferenza delle Regioni, il testo proposto contiene soprattutto una criticità, e cioè l'identico numero di rappresentanti di ciascuna Regione e Provincia autonoma, determinando così quello squilibrio di rappresentatività territoriale, che il criterio di proporzionalità rispetto alla popolazione residente invece garantisce.

Proprio per la necessità di garantire che l'Assemblea delle autonomie sia espressione autorevole delle istituzioni territoriali, non è condivisibile la previsione della nomina, da parte del Presidente della Repubblica, di ulteriori 21 componenti dell'Assemblea. La previsione, che sembra peraltro riecheggiare la figura dei senatori a vita (semmai da prevedere all'interno della Camera dei Deputati), non assicura la coerenza del modello, che invece dovrebbe essere volto a garantire esiti

sicuri e impegnativi per tutto il sistema delle Istituzioni della Repubblica, nei pronunciamenti delle due Camere.

Sarà, inoltre, necessario che le disposizioni costituzionali prevedano espressamente la figura del Presidente dell'Assemblea delle autonomie, disciplinandone l'elezione e i poteri, a garanzia dell'autorevolezza dell'organo.

Questa composizione, con la variabile del criterio di proporzionalità rispetto alla popolazione residente, accompagnata ad una revisione del sistema delle garanzie, potrà consentire alla seconda Camera l'assunzione di un ruolo centrale sia per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale (come già prevede la proposta del Governo) sia per garantire le competenze legislative di specifico interesse del sistema territoriale, sia infine per attribuire all'Assemblea l'esercizio di tutte quelle funzioni di controllo che si sostanziano nel potere di interpellanza e interrogazione.

Un punto da sottoporre a riflessione critica attiene alla mancanza della previsione inerente alla durata in carica dell'organo. Il testo proposto non fa riferimento, come invece avviene per la Camera, ad una durata complessiva dell'organo e sembra ipotizzare una sorta di organo "continuo", nel quale i componenti hanno loro, in quanto tali, una scadenza. In particolare, mentre i rappresentanti regionali scadono alla scadenza del mandato regionale, i Sindaci durano in carica cinque anni, persino a prescindere dalla loro permanenza in carica di Sindaci in quanto tali. Appare necessario, invece, quantomeno allineare gli effetti della scadenza del mandato, prevedendo che, in caso di cessazione dalla carica di Sindaco, il collegio dei Sindaci provveda all'elezione del nuovo rappresentante.

Poteri dell'Assemblea

La Riforma prevede il mantenimento del procedimento bicamerale paritario esclusivamente per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale. Si riconosce all'Assemblea il potere di esprimersi su qualsiasi disegno di legge in discussione alla Camera; per un ristretto nucleo di materie il voto contrario dell'Assemblea delle autonomie è superabile solo a maggioranza assoluta della Camera.

E' evidente, che in tal modo, l'equilibrio tra i due rami del Parlamento non appare salvaguardato, e che deve invece affermarsi il principio che, a fronte del voto negativo dell'Assemblea, sia sempre necessario un voto a maggioranza assoluta della Camera. Ogni altra soluzione – tenendo conto che l'Assemblea non ha competenze legislative riservate – sembra essere incompatibile con l'idea di

due Camere che – come la nuova versione dell’articolo 70, primo comma recita - esercitano “collettivamente” la funzione legislativa.

Modalità di voto

Un altro punto, tra i più delicati della Riforma, è il tema delle modalità di espressione del voto nell’Assemblea. La giusta rilevanza, già presente nel testo proposto, dell’elezione a livello regionale (sia della componente regionale in senso stretto sia della componente comunale, in quanto rappresentative di istituzioni che costituiscono insieme il sistema regionale delle autonomie), dovrebbe valorizzare la formazione di una volontà “a base regionale”, quantunque la composizione mista dell’Assemblea non renda agevole la costruzione di questa volontà. In altri ordinamenti che hanno una seconda Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, l’unitarietà del voto in Assemblea è assicurata a monte dal vincolo di mandato. Nella composizione qui prevista bisognerebbe prevedere meccanismi di formazione della volontà della singola delegazione.

Modifiche al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni

Sul punto, le Regioni sono convinte dell’opportunità di non rinunciare a un elenco espresso di materie concorrenti, che contribuiscono a chiarire l’ambito di intervento della legislazione regionale, sia pure nel rispetto dei principi statali. Le stesse Regioni, peraltro, ritengono opportuno un “alleggerimento” dell’elenco delle materie concorrenti, e un corrispondente rafforzamento delle competenze statali esclusive, ad esempio in materia di energia, grandi infrastrutture, reti di trasporto (come del resto propone il testo) sia una prospettiva condivisibile. E’, peraltro, evidente che in tal caso il passaggio di determinate materie (e funzioni) dalla legislazione concorrente a quella esclusiva dello Stato non può che essere circoscritta alle (limitate) materie e funzioni generalmente riconosciute di esclusivo interesse nazionale (come anche si seguito si precisa al n. 2 del presente paragrafo).

Tuttavia, anche se si volesse rimanere nell’ottica della semplificazione dei titoli di competenza secondo l’impianto proposto dal Governo, detta operazione appare possibile solo alle seguenti condizioni:

1. che vi sia comunque una elencazione, per quanto non esaustiva, dei titoli di competenza residuale regionale, altrimenti soggetti a "scomparsa", come in parte – ma solo limitatamente – fa il nuovo quinto comma dell’art. 117, peraltro con formulazione ambigua sull’interesse regionale perseguito; tale elencazione appare indispensabile per evitare nuove incertezze e il riproporsi di nuovo contenzioso;

2. che si riformulino alcuni titoli riattratti alla competenza esclusiva statale, che appaiono oltremodo ampi nella loro formulazione (es. norme generali sul procedimento amministrativo, coordinamento della finanza pubblica compresa quella locale). La revisione degli assetti delle competenze legislative non può infatti tradursi in un puro e semplice riaccentramento in capo allo Stato; suscita preoccupazione la riconduzione alle competenze esclusive statali della disciplina del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, della tutela e sicurezza del lavoro, così come l'attribuzione alla competenza statale delle norme in materia di governo del territorio ed urbanistica che nei fatti vanificano la competenza regionale sulla programmazione infrastrutturale. Di difficile condivisione anche l'attribuzione alla competenza esclusiva statale dei principi generali dell'ordinamento degli enti locali. Su questo fronte è necessario riconoscere alla Regioni il ruolo regolativo sugli enti intermedi;
3. che il ricorso da parte del legislatore statale alla cd. clausola di supremazia sia sottoposto a un procedimento che garantisca il rispetto delle condizioni cui essa stessa è subordinata. Sul punto, si potrebbero riprendere formulazioni già emerse nel corso dei lavori della Commissione per le riforme costituzionali, ipotizzando anche per questo specifico aspetto il possibile ricorso alla Consulta da parte del Senato. Si potrebbe adottare una formulazione del seguente tenore: *“la Camera dei deputati, acquisito il voto favorevole dell’Assemblea, può intervenire nelle materie di competenza regionale adottando una disciplina uniforme nella misura in cui sia strettamente necessario alla tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica o al perseguimento di programmi di interesse nazionale. Ove il voto reso dall’Assemblea sia contrario, la Camera, su iniziativa del Governo, delibera a maggioranza assoluta”*.
4. Che la delega di funzioni legislative da parte dello Stato alle Regioni, contenuta nel VI comma dell'articolo 117, nella versione proposta dal Governo, sia esercitabile anche su richiesta delle stesse Regioni.

In tal modo, si manterrebbe allo Stato una potestà di intervento adeguata alla risoluzione di problemi di interesse nazionale, senza sacrificare eccessivamente il ruolo delle Autonomie, evitando altresì di generare conflitti di competenza tra Stato e Regioni. Si tratta con evidenza di una soluzione necessaria a fronte della complessità della *governance*, dove Stato e Regioni si trovano a dover rispondere anche di fronte all'ordinamento europeo a questioni di grande complessità che richiedono una risposta unitaria da parte dell'ordinamento.

Una soluzione che potrebbe garantire in ogni caso la soluzione concertata delle sfere di competenza legislativa, sia subito dopo l'entrata in vigore della riforma sia in fase successiva di implementazione, potrebbe essere la previsione di una legge bicamerale avente ad oggetto la definizione del contenuto specifico delle materie e delle funzioni, sul modello di altri ordinamenti che praticano modelli costituzionali federali o regionalizzati (nei quali lo sforzo di identificazione delle sfere di competenza propria dello Stato e delle Regioni è pervenuto ad un notevole livello di specificazione).

Con riferimento alle Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano, si esprime la necessità che la Riforma rispetti quanto previsto dagli Statuti speciali, così come avvenuto nel 2001.

Fase transitoria

Una riforma di così forte impatto presuppone che siano anche coerentemente tracciate le linee di una transizione capaci di guidare il sistema verso il nuovo assetto, tanto per quanto concerne le funzioni (come le leggi bicamerali sulle funzioni cui si è fatto cenno) tanto per quanto concerne l'entrata a regime dei nuovi organi.

A livello territoriale, sono già in atto processi di riorganizzazione per il governo delle aree vaste (provinciali o metropolitane) che richiedono anch'essi il forte presidio di meccanismi transitori.

Le Regioni si riservano, comunque, di presentare specifiche proposte di modifica del testo governativo, anche al fine di completare il proprio contributo in ordine ad aspetti di notevole rilevanza, come il sistema generale di finanziamento delle funzioni, il coordinamento della finanza locale, il ruolo e la collocazione nel testo costituzionale delle città metropolitane, la disciplina fondamentale per garantire il funzionamento dell'Assemblea, le prerogative dei componenti gli organi legislativi statali e regionali.

Roma, 19 marzo 2014