



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

ASSEMBLEA PLENARIA 20 FEBBRAIO 2014 CONTRIBUTO SULLE RIFORME ISTITUZIONALI

Premessa

I **Consigli regionali italiani** condividono la necessità di dare concreta attuazione in tempi brevi al **processo in corso di riforma delle Istituzioni** e intendono fornire il proprio contributo.

Per semplificare i livelli istituzionali e di governo, per una migliore allocazione delle rispettive funzioni e per l'ottimizzazione della gestione delle politiche pubbliche non si può prescindere, come impostazione, da **un'adeguata riflessione e partecipazione dei soggetti costitutivi della Repubblica**.

Per tali motivi si intendono offrire spunti di riflessione, in sintonia con il processo di cambiamento che coinvolge il sistema Paese e la forma di Stato, anche sulle trasformazioni dell'ente regionale sia in termini di regole sulla **organizzazione** che sulla distribuzione dei **compiti** e delle **funzioni**.

Occorre riprendere il progetto di **federalismo responsabile e cooperativo**, rafforzando i valori della sussidiarietà, **dell'autonomia e del decentramento**. Occorre rilanciare il ruolo delle Regioni e dei Comuni, e di chi li governa, in quanto soggetti titolati a rispondere adeguatamente alle esigenze dei cittadini ed in grado soprattutto di rappresentarle. Nello stesso tempo occorre ridefinire in modo coerente **l'organizzazione della amministrazione dello Stato** alleggerendo i ministeri e le rispettive burocrazie in attuazione di un autentico processo federalistico.

L'intenzione della Conferenza dei Presidenti è quella di fornire materiali di riflessione, di confronto e di valutazione per ben impostare un'azione di collaborazione tra Regioni ordinarie, Regioni a Statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano, **nel pieno rispetto delle garanzie costituzionalmente garantite e di consolidamento del sistema regionale**.

L'obiettivo di avvicinamento tra Regioni ordinarie, speciali e Province autonome nella trattazione delle questioni istituzionali per l'elaborazione di proposte condivise non implica pertanto una messa in discussione della maggiore autonomia di cui godono le Regioni speciali e le province autonome: la Conferenza condivide la valutazione che il **grado di differenziazione di cui godono le specialità**, con riferimento alla potestà legislativa e amministrativa, **potrà essere utile all'interno di un sistema regionale rinnovato** perché in grado di costituire uno stimolo comune alle gestioni più

efficienti.

La Conferenza dei Presidenti, sempre nell'ottica di un processo di autoriforma del sistema regionale ritiene possibile la **rivisitazione degli attuali confini amministrativi** al fine di ridurre il numero attuale delle Regioni italiane per costituire enti regionali più adeguati ed omogenei dal punto di vista del territorio e della popolazione ed esercitare il forte ruolo di regolatori dei processi di razionalizzazione dei livelli infraregionali, mantenendo livelli intermedi di **governo di area vasta e rafforzando i processi volti alla costruzione di ambiti ottimali di gestione dei servizi.**

RIFORMA COSTITUZIONALE

Senato delle Regioni e delle autonomie

La Conferenza dei Presidenti è favorevole al superamento del bicameralismo paritario e perfetto con una significativa riduzione del numero dei parlamentari, la centralità della Camera politica e l'istituzione del **Senato delle Regioni e delle Autonomie**, differenziato per funzioni e composizione e non più titolare del rapporto di fiducia con il Governo.

La trasformazione del Senato potrebbe costituire il momento centrale di raccordo e di cooperazione fra centro e territori: uno strumento volto, nello stesso tempo, a valorizzare sia il principio autonomistico, sia la natura cooperativa del regionalismo italiano. È per questo che i Consigli regionali condividono **l'impostazione di riforma del Senato** come ramo del Parlamento che esprima un diverso punto di vista rispetto a quello che apportano al processo legislativo i rappresentanti eletti direttamente dai cittadini in base ad allineamenti politico-partitici.

Composizione

Per tale ragione, nel quadro delineato dal Titolo V, la partecipazione al processo legislativo statale deve spettare alle Regioni ed alle Autonomie. Il Senato, in quanto sede di rappresentanza territoriale oltre che politica, potrà essere composto da rappresentanti di diritto e da rappresentanti eletti. Si **concorda con la proposta della Commissione per le riforme costituzionali in merito al numero dei senatori** che, per la specificità della loro rappresentanza, andrebbe stabilito regione per regione e in ogni caso entro un numero complessivo non inferiore a 150 e non superiore a 200.

In particolare, i membri di diritto potranno essere così ripartiti:

- Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano;
- Presidenti delle Assemblee Legislative e un rappresentante dell'opposizione;
- Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e Sindaci di Trento e Bolzano.

Per la parte elettiva, si propongono due alternative:

A) elezione indiretta:

- 2/3 eletti dai Consigli regionali, in proporzione alla popolazione;

- 1/3 eletto da un collegio elettorale di sindaci della Regione.

B) elezione diretta:

membri eletti direttamente dai cittadini, contestualmente all'elezione dei Consigli regionali, seguendo un criterio di proporzionalità con gli abitanti e con il vincolo che i candidati abbiano già avuto significative esperienze di amministrazione locale.

Funzioni

Nell'ottica di una sola Camera, unica depositaria della fiducia al Governo, il **nuovo Senato deve avere potere di iniziativa legislativa nelle materie di interesse delle autonomie territoriali** nonché, ricoprire, nel quadro rafforzato dell'Unione europea e per la capacità specifica di interloquire con le autonomie territoriali, un particolare ruolo tanto come presidio al principio di **sussidiarietà** quanto per la valutazione delle proposte normative dell'Unione europea. In un'ottica poi di configurazione del Senato quale Camera dell'Europa e delle Regioni si dovrà procedere alla piena attuazione della legge cd. La Loggia. Ciò anche in considerazione della declinazione del principio di sussidiarietà, offerta dai **Trattati europei**, che riconosce il ruolo della "dimensione regionale" nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche europee.

L'Europa infatti crede nel coinvolgimento delle diverse realtà territoriali interne agli Stati membri e affida ad esse l'attuazione di parte essenziale delle sue politiche. Si pensi alla **programmazione economica**, ai **fondi strutturali**, alla più ampia **politica di coesione** e anche ai rapporti internazionali e alla cooperazione territoriale europea di prossimità.

Il procedimento legislativo deve rimanere bicamerale per:

- leggi costituzionali e di revisione della Costituzione;
- leggi elettorali e principi fondamentali delle leggi elettorali regionali;
- leggi riguardanti i principi della legislazione concorrente e leggi sulle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane (articolo 117, II comma lettera p);
- leggi relative all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, con particolare attenzione alla finanza locale e regionale;
- leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

Nell'ipotesi di una revisione dell'attuale articolo 117 della Costituzione, per la definizione dei principi generali di competenza statale il Senato deve assumere un ruolo centrale, **esercitando una funzione di impulso ovvero di richiamo entro un termine perentorio**. Ciò si fa più necessario nel caso di modifica dell'articolo 117 Cost. che, ispirandosi al modello tedesco, preveda il mantenimento della sola potestà concorrente con l'introduzione della clausola di supremazia statale.

Il Senato delle Regioni e delle Autonomie deve inoltre avere un sistema di garanzie certe:

- vanno definite in modo puntuale le competenze legislative: in particolare la Camera può discostarsi dal parere del Senato con obbligo di motivazione ovvero deliberare in via definitiva a maggioranza qualificata;
- va riconosciuto nell'ambito delle proprie competenze l'esercizio delle funzioni di controllo, mediante interrogazioni, interpellanze, ispezioni etc.;
- il Senato deve avere il potere di designare un numero congruo di giudici costituzionali. Nei sistemi federali (e regionali) una delle funzioni principali dei tribunali costituzionali attiene al giudizio sul rispetto del riparto di competenza tra livelli di governo: occorre, pertanto, che nella composizione dei collegi giudicanti sia ben presente la sensibilità per le istanze delle autonomie;
- va riconosciuto al Senato un potere di proposta e designazione delle nomine in seno alle autorità indipendenti.

Al Senato inoltre potrebbero essere attribuite ulteriori **funzioni proprie** ed un ruolo di garanzia non solo nei confronti del principio autonomistico, ma anche nei confronti di altri interessi e principi costituzionalmente rilevanti, quali, ad esempio, **qualità della legislazione e valutazione delle politiche**, come pure alcune funzioni conoscitive e ispettive (fenomeno della mafia o attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti).

La definizione puntuale delle funzioni del Senato permetterà una cooperazione normativa tra Stato e Regioni (e tra Regioni) che porterà a diminuire sul piano quantitativo, e a rendere più fluido sul piano qualitativo, l'ingente contenzioso in essere negli ultimi anni davanti alla Corte Costituzionale. Il Senato dovrà svolgere **funzione di prima istanza nel contenzioso tra Regioni e Governo** centrale in materia di ricorso alla Corte Costituzionale rispetto alla competenza legislativa.

La trasformazione funzionale e di composizione del Senato, unitamente al cambiamento delle strutture e dei procedimenti parlamentari, implicherà **scelte di funzionamento e organizzative coerenti**. Inoltre, pur perseguendo l'obiettivo del contenimento dei costi della politica, occorre che i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie siano nelle condizioni di esercitare al meglio il proprio mandato parlamentare, prevedendo modalità differenziate di indennità o rimborso.

Competenza legislativa – articolo 117 della Costituzione

È evidente come la rappresentanza degli enti territoriali e la scelta circa la composizione del Senato siano elementi interconnessi alla scelta del legislatore costituente in merito al riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Le "materie" indicate nell'art. 117 Cost. rappresentano una realtà complessa, fatta di sfere di interessi intrecciate, multilivello, spesso non riconducibile alle astratte categorie giuridiche. Esse non risulterebbero davvero semplificate dalla presenza di due soli cataloghi, l'uno di competenza

esclusiva statale, l'altro di competenza esclusiva regionale. Né l'aggiunta della sfera di interesse territoriale – a specificazione della competenza esclusiva dello Stato (rilievo internazionale o nazionale) e della competenza esclusiva delle Regioni (rilievo regionale o locale), o in alternativa la più puntuale definizione della clausola di supremazia statale – sembra rappresentare una soluzione idonea e scevra da potenziali conflitti.

Non si condivide la proposta di eliminare la competenza legislativa concorrente, spesso evocata come la causa peggiore dei mali del regionalismo italiano, in quanto in alcune materie resta ferma la necessità di uno “svolgimento regionale” dei principi fissati dal legislatore statale.

Per garantire la riduzione del contenzioso costituzionale e limitare la conflittualità endemica al sistema di riparto di competenze è dirimente, come sostenuto sopra, il ruolo che sarà riconosciuto al Senato delle Regioni e delle Autonomie, realmente rappresentativo dei territori e delle istituzioni territoriali e garante a livello centrale di una produzione legislativa capace di dettare norme fondamentali che adeguino i “principi e i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento” (art. 5 della Costituzione).

A tal fine può essere considerata una **redistribuzione delle competenze** che riconduca alla potestà esclusiva dello Stato alcune delle materie sulle quali forte è l'interesse nazionale e lasci alla competenza concorrente materie trasversali sulle quali è importante un intervento del legislatore regionale.

Sembra dunque opportuno utilizzare positivamente questi 10 anni di giurisprudenza costituzionale salvaguardando la competenza concorrente nel nuovo sistema camerale e apportando alcuni correttivi.

In particolare potrebbero essere ricondotte alla potestà esclusiva dello Stato **alcune materie dove forte è l'interesse nazionale**: «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di navigazione», «tutela e sicurezza del lavoro», fatte salve le prerogative e le competenze già attribuite alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano; diversamente si potrebbe circoscrivere l'ambito di potestà esclusiva in materie come «ordinamento civile» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e ridefinire le competenze tra Stato e Regioni su alcune materie attualmente incluse nel catalogo di cui all'articolo 117 comma secondo Cost. (*in primis* tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

Nella stessa logica, **non è accettabile e sarebbe controproducente** in relazione al principio della corrispondenza tra potere di spesa e responsabilità, **l'attrazione della materia «coordinamento della finanza pubblica» nella competenza esclusiva statale**. Sarà anzi fondamentale riprendere il percorso di attuazione reale dell'articolo 119 della Costituzione, interrotto e vanificato dalla crisi economico-finanziaria: solo una vera **responsabilizzazione delle Regioni** e degli enti locali sia in

relazione alle entrate sia all'erogazione della spesa potrà evitare pericolose derive. **La codeterminazione e la consensualità debbono divenire principi di autonomia responsabile** che già il costituente ha recepito negli statuti delle Regioni a Statuto speciale.

La possibilità delle Regioni di ampliare la propria sfera di attribuzioni su alcune materie di competenza esclusiva statale e nelle materie concorrenti deve essere conservata e riconsiderata anche nell'ottica di una piena attuazione dell'autonomia finanziaria. In questo la Conferenza vede con favore l'**ampliamento delle asimmetrie legate alla previsione della maggiore autonomia legislativa** delle singole Regioni ordinarie in base a quanto stabilito dal terzo comma dell'art. 116 Cost.

Le azioni efficaci derivanti dall'esercizio corretto dell'autonomia andrebbero salvaguardate in quanto modelli positivi che possono contribuire all'efficienza dello Stato. Tali modelli istituzionali ed i loro positivi effetti non derivano dalla casualità bensì dall'attuazione efficace di principi di rango costituzionale che sarebbe dannoso abbandonare perseguendo, invece, il ridimensionamento e l'uniformità dell'istituto regionale.

Altro correttivo fondamentale è sciogliere **il nodo della titolarità del potere legislativo in materia di ordinamento degli enti locali**: la gestione del rapporto con il sistema delle autonomie locali è la tipica funzione che dovrebbe stare in capo alle Regioni, fermo restando la titolarità del Parlamento (funzione legislativa paritaria) a definire le norme fondamentali.

Riorganizzazione livelli territoriali di governo

Lo stretto legame tra gli assetti istituzionali, le competenze legislative e quelle della pubblica amministrazione fa sì che la riflessione sulla riforma del Parlamento sia accompagnata da una **visione condivisa sulla riorganizzazione dei livelli territoriali di governo**.

L'interesse prioritario per le Regioni è quello di normare sulle questioni che interessano l'uso del territorio e l'ordinamento degli enti locali. Il disegno di legge AS 1212 recante Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province e sulle unioni e fusioni di comuni si orienta in direzione contraria rispetto a quanto auspicato. Per questi motivi non si concorda sullo scarso ruolo affidato alle Regioni nella definizione delle funzioni e del territorio dei nuovi enti.

La proposta della Conferenza è quella di tenere conto nel processo di riordino degli enti locali delle differenziazioni costituzionali e territoriali che solo le Regioni conoscono e possono regolare in modo adeguato. Bisogna che la legge regionale partecipi alla **semplificazione dei livelli istituzionali** e alla allocazione delle funzioni amministrative del sistema locale, anche in considerazione della complessità di gestione del personale e dei trasferimenti di beni che deriveranno dalla razionalizzazione dei livelli intermedi di governo. **L'ordinamento ed il funzionamento dei comuni e degli enti di area vasta** deve essere riconsiderato in una prospettiva

più regionocentrica.

In questo quadro di riordino non si può procedere neppure all'istituzione e all'attribuzione di funzioni alle Città metropolitane senza il raccordo delle Regioni, secondo le proprie diversità territoriali e sociali.

In particolare, ribadendo la **contrarietà della soppressione delle Province all'esterno di una Riforma complessiva del Titolo V**, riteniamo utile che ogni Regione possa autonomamente definire la propria legislazione in materia di assetti dei livelli di governo sub regionali e la modalità di composizione dei loro organi.

Riteniamo infine sia da preservare la municipalità, della quale riconosciamo il valore tradizionale e il livello capillare fondamentale della rappresentazione democratica e, allo stesso tempo, occorre riconoscere che è auspicabile e possibile configurare la gestione dei servizi secondo criteri di efficienza ed efficacia assicurando la necessaria dimensione ottima minima.

L'esigenza di differenziazione territoriale e funzionale può implicare anche una rivisitazione dell'attuale assetto delle Regioni così come previsto dal 131 della Costituzione senza però mettere in discussione – sulla base di una visione unitaria della asimmetria – gli ordinamenti regionali speciali.