

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

4.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 MARZO 2017

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIANPIERO D'ALIA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
D'Alia Gianpiero, <i>Presidente</i>	2	Riva Vercellotti Carlo, <i>Vicepresidente dell'UPI</i>	13
		Spanu Filippo, <i>Assessore agli Affari generali, personale e riforma della Regione Sardegna</i>	10
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA RELAZIONE ALL'ASSEMBLEA SULLE FORME DI RACCORDO TRA LO STATO E LE AUTONOMIE TERRITORIALI E SULL'ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI		ALLEGATI:	
		<i>Allegato 1:</i> Documentazione consegnata dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome	16
Audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM:		<i>Allegato 2:</i> Documentazione consegnata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome: Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali	26
D'Alia Gianpiero, <i>Presidente</i> ... 2, 7, 8, 9, 13, 14, 15		<i>Allegato 3:</i> Documentazione consegnata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome: Sull'attuazione degli Statuti speciali	45
Bianco Enzo, <i>Presidente del Consiglio nazionale dell'ANCI</i>	8	<i>Allegato 4:</i> Documentazione consegnata dall'ANCI	49
Borghi Enrico, <i>Presidente dell'UNCEM</i>	14	<i>Allegato 5:</i> Documentazione consegnata dall'UPI	51
Ganau Gianfranco, <i>Presidente del Consiglio regionale della Sardegna</i>	5	<i>Allegato 6:</i> Documentazione consegnata dall'UNCEM	58
Garavaglia Massimo, <i>Coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome</i>	7		
Iacop Franco, <i>Coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province autonome</i>	2		

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANPIERO D'ALIA

La seduta comincia alle 8.25.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM.

Nel ringraziare i presenti per la loro disponibilità, do ora la parola al Coordinatore della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, Franco Iacop, e successivamente al Presidente del Consiglio regionale della Sardegna, Gianfranco Gannau, per lo svolgimento della relazione.

Prego tutti gli audendi di contenersi nei tempi che abbiamo prestabilito in ragione dei lavori della nostra Commissione.

FRANCO IACOP, *Coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legi-*

slative delle Regioni e delle Province autonome. Grazie, presidente e onorevoli membri della Commissione bicamerale. Grazie di quest'opportunità. Cercherò di essere veloce e sintetico.

A fronte dello stato della consultazione referendaria, si pone l'esigenza di ricercare soluzioni ulteriori e diverse, nel tentativo di rispondere ad alcune questioni, ancora oggi aperte, in relazione all'ordinamento costituzionale e ai suoi meccanismi di funzionamento, che impongono l'individuazione di soluzioni praticabili e condivise, specie in considerazione del fatto che per lungo tempo non si parlerà – credo – di riforma o di riforme costituzionali.

A tal fine, richiamiamo sia il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze', presentato al Senato lo scorso 27 ottobre, che le posizioni già espresse da questa Conferenza e depositate agli atti nel corso dell'audizione del 23 marzo 2016.

Preciso, inoltre, che nel corso del mio intervento mi limiterò a illustrare i punti salienti delle nostre riflessioni in materia, le quali sono state ampiamente sviluppate in una memoria, che si deposita agli atti.

Come premesso, la mancata attuazione della riforma costituzionale non può indurre a ritenere che i problemi preesistenti sul piano dell'assetto istituzionale decentrato siano esauriti, poiché, al contrario, i corpi intermedi della rappresentanza istituzionale avvertono profondamente il bisogno di costruire un collegamento funzionale con le istituzioni nazionali, necessità che potrebbe divenire ancora più pregnante, laddove la crisi istituzionale dell'Unione europea dovesse riaprire istanze di *governance* accentrate.

La perdurante crisi economica ha, infatti, marcato ancora di più la differenza esistente tra le varie aree del Paese, contribuendo a ridisegnare una geografia istituzionale del decentramento, da cui emergono, come elementi di novità, gli stessi profili che, al contempo, determinano un aggiornamento del concetto di specialità.

Si tratta di una differenziazione di matrice politica, in cui i territori non sono considerati esclusivamente come bacini e *cluster* amministrativi, bensì quali luoghi deputati alla manutenzione di valori costituzionali, anche quelli differenziati.

Da questo punto di vista, con riferimento all'individuazione di forme di partecipazione dei rappresentanti degli enti territoriali all'*iter* di elaborazione della legge statale non può che segnalarsi la perdurante vigenza, nonché ovviamente la mancata attuazione, dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che chiama i Regolamenti parlamentari a provvedere all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, dotandola altresì di poteri non secondari nei procedimenti legislativi che incidono sulle materie di legislazione concorrente o relative all'autonomia finanziaria.

In questo senso, del resto ancor prima dello svolgimento del *referendum* costituzionale e anche del deposito della sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale, si è espressa la stessa Commissione bicamerale per le questioni regionali nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze', approvato il 13 ottobre 2016.

Lo stesso articolo 11 individua nei Regolamenti parlamentari la sede per la determinazione delle modalità di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Al riguardo, riteniamo che risulta fondamentale un intervento anche sulla fonte legislativa, almeno per quanto concerne la composizione della Commissione e la definizione dei criteri di integrazione, lasciando poi alle fonti regolamentari la di-

sciplina dei profili funzionali, specie in relazione all'attivazione della Commissione integrata rispetto ai procedimenti.

Più precisamente, allo scopo di evitare la creazione di un organo con funzionalità limitate, a fronte della parità tra le due componenti menzionate, condividiamo, come abbiamo anche più approfonditamente esposto nella memoria depositata, la proposta di ridurre il numero dei parlamentari attualmente membri della stessa Commissione.

La fissazione delle dimensioni di ciascuna componente a trenta unità consentirebbe di strutturare la composizione della rappresentanza territoriale in modo da riconoscere un membro a ciascuna Regione o Provincia autonoma, per un totale di ventuno membri, ai quali si aggiungerebbero gli ulteriori nove membri, in rappresentanza degli enti locali e principalmente dei Comuni.

In particolare, la preponderanza della componente regionale e delle Province autonome deve propriamente leggersi come necessaria, in relazione all'esclusiva titolarità da parte di tali enti della funzione legislativa.

Quanto ai meccanismi di selezione dei rappresentanti regionali, si potrebbe prevedere in ciascuna regione, nell'ambito della sua autonomia, un'elezione consiliare con maggioranze qualificate, pari o anche superiori, a seconda dei casi, alla maggioranza assoluta del Consiglio regionale, in modo appunto da assicurare la partecipazione, nel percorso di nomina, delle minoranze.

La designazione dei rappresentanti locali, invece, a maggior ragione, visto il numero limitato di questi ultimi, sembra preferibilmente dover passare per la Conferenza Stato-città, alla quale andrebbero forniti principi generali cui attenersi, in ordine alla rappresentatività dei territori, per loro dimensionamento, e dei sindaci delle Città metropolitane.

Tuttavia, al fine di garantire un'opportuna differenziazione tra i tipi e le caratteristiche dei rappresentanti individuati in tale sede potrebbero essere previste in via normativa una serie di criteri, tesi a indi-

care, per esempio, la necessità della ricerca di un equilibrio tra le varie provenienze nonché l'elencazione dei criteri finalizzati a orientare la scelta.

Preme tuttavia evidenziare come l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali rappresenti un tassello sì importante e in qualche misura necessario, al fine di colmare il *deficit* di rappresentanza al centro degli interessi territoriali, ma di per sé non sufficiente.

Parimenti necessario diviene un parallelo ripensamento dei meccanismi di dialogo strutturato anche a livello di esecutivi, da sviluppare attraverso un'attenta riflessione sul ruolo e sulle modalità di funzionamento del 'sistema delle conferenze' nonché creando opportuni canali di dialogo e di raccordo tra gli organi, nei quali si realizza l'integrazione tra la rappresentanza statale e regionale.

È indubbio, come comprovato dall'esperienza di questi anni, che, al fine della comprensione dei meccanismi decisionali, spesso sia mancato l'accesso diretto dei legislativi regionali alle risultanze delle decisioni assunte.

A titolo esemplificativo, basti pensare che la conoscenza di percorsi delle istruttorie delle cosiddette « intese », la cui ricaduta in ambito regionale non di rado concerne la messa a punto di articolati provvedimenti normativi, avrebbe agevolato e migliorato la qualità del procedimento legislativo stesso e non solo, in quanto anche la pubblicità degli esiti dei lavori, specie nei confronti dei soggetti destinatari dei provvedimenti stessi, è stata limitata a un circuito strettamente intergovernativo.

Lo hanno sottolineato qualche giorno fa anche il professor Luciani e il professor D'Atena in questa sede. Ci riferiamo alle cosiddette « intese bilaterali » o patti politico-istituzionali, che si sono moltiplicate in questi ultimi anni, soprattutto in materia di finanza pubblica, uscendo così dal seminato stesso che la Corte costituzionale ha disciplinato sulla corretta applicazione del principio di leale collaborazione.

Non sfuggiranno certamente anche al legislatore nazionale le conseguenze del perdurare di questi meccanismi pattizi: as-

senza di conoscenza e trasparenza sul merito e sui corollari delle intese e forzatura delle procedure finalizzate all'assunzione di norme, anche al di fuori dei circuiti della rappresentanza istituzionale.

Bisogna, inoltre, considerare che, in più occasioni, il funzionamento stesso dell'attività istituzionale delle assemblee regionali ha trovato nella Conferenza Stato-Regioni un punto di sintesi politica, che ha visto la partecipazione dei rappresentanti delle assemblee stesse, e in particolare dei loro presidenti, come è avvenuto per l'attuazione del decreto-legge n. 174 del 2012, in qualità di meri osservatori, allo scopo di addivenire a impegnative decisioni di natura legislativa.

Per questi motivi, riteniamo che alcuni ambiti di attività debbano essere ricondotti, secondo i principi di omogeneità e rappresentanza istituzionale, in seno alla sede istituzionale, appunto la Commissione bicamerale per le questioni regionali.

Parimenti reputiamo, altresì, che, in considerazione del ruolo assunto dalle conferenze negli ultimi dieci anni, sia di tutta evidenza la necessità di un riequilibrio e di una razionalizzazione stessa del loro sistema. Un riordino che non può trascurare l'importanza che, all'interno di tale sistema, appunto per garantire l'efficace funzionamento, assumono le Conferenze cosiddette « orizzontali », in particolare la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali.

Queste ultime, infatti, potrebbero svolgere un ruolo di primo piano, sia nell'ipotesi che si proceda all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ben potendo essere e fungere da *trait d'union* tra la Commissione bicamerale integrata, da una parte, e le Conferenze Stato-Regioni e unificata, dall'altra, sia nell'ipotesi che tale disposizione dovesse rimanere inattuata.

Appare ampiamente condivisibile la soluzione prospettata dalla relazione del Presidente D'Alia, con cui si abbina, alle elezioni dei componenti delle Regioni e delle Province autonome da parte dei Consigli regionali, la garanzia della partecipazione

ai lavori della Commissione parlamentare per le questioni regionali degli esecutivi regionali con un ruolo analogo a quello svolto in quella medesima sede dal Governo nazionale.

Si tratterebbe di una soluzione coerente con il funzionamento della forma di governo parlamentare, che rafforza le tesi che sostengono l'opportunità di rinsaldare il legame tra i rappresentanti delle Assemblee legislative, nazionale e regionale, e i rispettivi esecutivi, nel disegno di legge delle politiche pubbliche.

Credo sia opportuno in chiusura soffermarsi su un dato politico. È indispensabile lavorare oggi per raccogliere domani, senza più rinvii. Il Parlamento deve lavorare appunto per consegnare al prossimo legislatore un quadro armonizzato, al fine di poter procedere all'integrazione della Commissione bicamerale.

Sul versante del Governo, abbiamo ascoltato le valutazioni abbastanza prudenti del Sottosegretario Bressa. In merito vorremmo commentare: « eppure qualcosa si muove ». C'è il peso della sentenza richiamata da tutti, la n. 251 del 2016 della Corte costituzionale, che non lascia spazio a ulteriori temporeggiamenti, perché se, da una parte, il meccanismo dell'intesa concerne gli organi esecutivi, dall'altra, il principio della leale collaborazione estesa al procedimento legislativo ordinario non può comunque porre vincoli ulteriori rispetto a quelli tipizzati dalla Costituzione, quindi non resta altro che sanare il *vulnus* di tutti questi anni con un innesto del legislatore regionale nel procedimento legislativo parlamentare, dunque con l'integrazione della bicamerale.

Al di là di qualsiasi giudizio sulla pronuncia, il dato politico dopo la sentenza della Corte è che, qualsiasi meccanismo procedurale si voglia mettere in campo nei rapporti Stato-Regioni, non si possono escludere rappresentanti degli organi regionali deputati ad approvare le leggi. Questo è un fatto che dovrà trovare una propria composizione, anche qualora il Governo volesse — perigliosamente, a nostro avviso — avventurarsi con sperimentazioni istituzionali finora mai esperite.

GIANFRANCO GANAU, *Presidente del Consiglio regionale della Sardegna*. Buongiorno a tutti e a tutte. Mi preme ringraziare il Presidente D'Alia e tutti i Commissari per il lavoro che la Commissione per le questioni regionali continua a portare avanti.

Premesso che sono ovviamente in sintonia con quanto esposto, a nome della Conferenza, dal Presidente Iacop, vado subito al punto per il quale mi è stato chiesto di intervenire, in quanto coordinatore delle speciali, ossia quello dell'attuazione degli Statuti di dette Regioni e delle Province autonome e delle Commissioni paritetiche, oggetto dell'indagine del 2015.

Anche in questo caso, mi pare di poter dire che le conclusioni della Commissione possano essere un buon punto di partenza.

Su un primo ambito di intervento, quello delle norme di attuazione degli Statuti speciali, sono fondamentalmente due i temi su cui si può nell'immediato insistere: stabilire modalità e tempi certi entro i quali il Governo deve pronunciarsi sul lavoro delle Commissioni paritetiche, e assicurare la continuità delle stesse, da un lato, stabilendo un termine ampio per la durata dell'incarico e, dall'altro, disponendo la *prorogatio* dell'organo sino alla nuova nomina.

Anche questi sono interventi che si possono collocare bene in questa fase e che possono realizzarsi probabilmente con semplici modifiche legislative di carattere ordinario.

Altro ambito di intervento è quello della revisione degli Statuti speciali e dell'individuazione di una procedura concertata, che si rifaccia all'intesa prevista dal disegno di riforma costituzionale.

Su entrambi gli aspetti, bene fa la Commissione bicamerale a richiamare il lavoro svolto in sede tecnico-politica dal gruppo che ha fatto riferimento al coordinamento delle Regioni speciali e al Sottosegretario Bressa. Si tratta di un lavoro che ha portato a importanti spunti di riflessione e anche a proposte condivisibili, ma che ha visto inspiegabilmente coinvolte esclusivamente l'Assemblea sarda e quella del Friuli e che si è bruscamente arrestato con il cosiddetto « documento di Aosta », matu-

rato esclusivamente tra esecutivi e non condiviso dai Consigli.

Dopo i chiarimenti intervenuti con il Sottosegretario Bressa e con i rappresentanti degli esecutivi, lo scorso 25 luglio, in occasione della riunione convocata presso la sede della Conferenza, resta auspicabile che il comitato tecnico venga permanentemente integrato con i rappresentanti degli organi legislativi.

Sulla modifica degli Statuti, un punto emerso nella discussione con il Sottosegretario Bressa mi sembra acquisito. La modifica degli Statuti speciali passa per procedure a concertazione rafforzata. A riguardo, si parla appunto di intesa. Esclusivamente tali procedure possono consentire un aggiornamento degli Statuti a misura delle singole specialità. Infatti, considerato l'esito referendario e superata la questione dell'intesa cosiddetta « forte » per l'adeguamento del Titolo V, rimane aperta la discussione sulle procedure d'intesa per la modernizzazione degli Statuti.

Su questo punto, nella riunione del 25 luglio 2016, siamo stati tutti concordi sul fatto che le modifiche statutarie non possono prescindere dal pieno coinvolgimento delle Regioni. Le ragioni della specialità non sono superate, ma, in taluni casi, rafforzate, e meritano di essere riproposte e rielaborate in funzione dell'attualità in cui si trovano le singole Autonomie speciali. Tutte richiedono, per ragioni diverse, politiche propriamente a dimensione regionale e articolazioni istituzionali conseguenti, adattate a quei territori.

In quest'ottica, pur collocandolo in un tempo più disteso e in un orizzonte più ampio, un effettivo ripensamento degli Statuti speciali non solo è necessario, ma potrebbe concorrere in modo rilevante all'evoluzione complessiva del sistema regionale, anche quello ad autonomia ordinaria.

Fermo restando, infatti, che gli obiettivi attuali vanno commisurati ai tempi, in ogni caso brevi, che ci separano dalla conclusione della legislatura, non possiamo ignorare che la questione del regionalismo si pone, oggi, in termini più ampi e non più vincolati dai binari alquanto rigidi, segnati dalla riforma respinta dal corpo elettorale.

Il tema, in estrema sintesi, riguarda come debba realizzarsi un regionalismo efficiente, realmente cooperativo e rispettoso delle reciproche competenze di Stato e Regioni e delle specificità di ciascuna Regione.

La domanda riguarda il dubbio per cui ci si chiede se un regionalismo efficiente debba percorrere necessariamente le vie della legislazione della crisi e dell'accentramento o, piuttosto, cercare con più convinzione forme di integrazione e cooperazione fra i due livelli, più rispettose dell'impianto costituzionale e del ruolo effettivamente svolto dalle Regioni, anche rispetto alla crisi economica.

Una prima constatazione riguarda il fatto per cui lo Stato, per primo, non ha adeguato la propria struttura alle esigenze del regionalismo e non ha adottato una legislazione adeguata e rispettosa delle previsioni costituzionali. Si pensi soltanto al mancato sviluppo della legislazione sui principi delle materie concorrenti, che è causa di tanto contenzioso tra Regione e Stato.

Soprattutto preme sottolineare un aspetto che la Commissione bicamerale ha mostrato di cogliere nel suo lavoro. Un regionalismo evoluto e ispirato alla cooperazione deve potersi declinare secondo le diversità e le esigenze dei territori e delle forme che l'autonomia vi assume. Raccordi, cooperazione ed efficienza non coincidono insomma con omologazione e appiattimento.

Quello che in sostanza si vuole dire è che i temi proposti dalla Commissione per le questioni regionali sono urgenti e meritano di essere rapidamente trasformati in proposte, per favorire un adeguamento del regionalismo al quadro istituzionale e una prima soluzione dei nodi che hanno ostacolato una sua effettiva attuazione.

Essi possono, nel contempo, collocarsi utilmente in un orizzonte più ampio, quale prima soluzione dei nodi che hanno ostacolato un'effettiva ed efficiente attuazione del regionalismo italiano e quale premessa per un'evoluzione complessiva in chiave di un'autonomia responsabile ed efficiente dell'intero sistema. Si tratterebbe di un obiettivo di più lungo termine, che potrebbe,

tuttavia, contribuire non poco alla maturazione della nostra democrazia.

PRESIDENTE. Grazie, Presidente Gannau. Do, quindi, la parola a Massimo Garavaglia, coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e assessore all'economia, crescita e semplificazione della Regione Lombardia, per lo svolgimento della relazione.

MASSIMO GARAVAGLIA, *Coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*. Grazie, presidente. Lasciamo agli atti un testo, dove tutti gli aspetti sono sviluppati puntualmente. Io, anche per questioni di tempo, mi limito a commentare i punti salienti.

Vorrei sottolineare tre punti. Il primo punto riguarda i rapporti bilaterali di legislazione, le leggi delle Regioni e la potenziale impugnativa da parte dello Stato, quindi dal basso verso l'alto; il secondo punto concerne, viceversa, le leggi che fa lo Stato e il meccanismo delle intese, quindi dall'alto verso il basso; il terzo punto è un *focus* sulla sessione di bilancio.

Fatta la premessa che il clima è oggettivamente cambiato, quindi, mentre prima il pendolo andava tutto verso l'accentramento come soluzione, il *referendum* ha detto che così non è. Potremmo cogliere l'occasione di questo periodo di sostanziale tregua nei rapporti centro-periferia per mettere un po' di ordine; anticipo le conclusioni. In realtà, ci sarebbe già tutto, perché basterebbe regolamentare e mettere qualche punto legislativo per precisare bene le cose che ci sono.

Mi spiego ed esemplifico. Per quanto riguarda il rapporto tra la legislazione regionale e il Governo, quindi le impugnative, viene mitizzato il tema delle tantissime impugnative alla Corte costituzionale. Innanzitutto, non è poi tanto vero che siano così tante, ultimamente soprattutto. In secondo luogo, la giurisprudenza è talmente chiara che ormai è perimetrato cos'è concorrente e da che parte sta. Inoltre, sarebbe opportuno regolamentare una prassi.

Faccio l'esempio della Regione Lombardia. In questa legislatura, ci sono pochissime impugnative. Questo è accaduto perché, quando ci viene detto che c'è un rischio di impugnativa, chiamiamo, cerchiamo di capire il problema e ci spieghiamo, per cui il 90 per cento delle volte l'impugnativa non viene fatta, sia perché si è capito qual è il problema sia perché si può anche arrivare a un impegno di una successiva modifica che rimuove il vincolo. Ora, se questa prassi fosse regolamentata, dicendo, prima che ci sia l'impugnativa al Consiglio dei Ministri, «c'è questo rischio, se non si fa qualcosa», buona parte del contenzioso si potrebbe eliminare.

Passo al secondo punto, dall'alto verso il basso, quello del meccanismo delle intese. Probabilmente il funzionamento della Conferenza Stato-Regioni è poco conosciuto, non solo all'esterno, ma anche dal Parlamento, quindi c'è una necessità di maggiore conoscenza di come questa Conferenza funziona. Di fatto, un organismo simile al *Bundesrat* c'è già, perché c'è la Conferenza delle Regioni. Abbiamo fatto una grande ipotesi di riforma costituzionale, quando probabilmente era più semplice mettere ordine in quello che c'è.

Il *Bundesrat* è la Conferenza delle Regioni ed è la rappresentanza degli esecutivi. Che cosa fanno gli esecutivi? A fronte delle leggi che arrivano, gli esecutivi danno dei pareri, che poi vanno in Conferenza e ci può essere o meno un'intesa.

Ora, se anche in questo caso si prendesse la giurisprudenza costituzionale e, ove serve, si facesse una leggina che la legifera, mentre, ove basta un regolamento, si facesse un regolamento, si inizierebbe a mettere ordine in una prassi consolidata, che sta funzionando e funziona, anzi ne abbiamo visto un esempio perché, quando si tenta di bypassare questo meccanismo (si veda legge n. 124 del 2015, cosiddetta riforma Madia), sorgono grossi problemi, quindi è molto più semplice mettere ordine in quello che c'è.

Si potrebbe fare qualcosa anche sulla logistica, perché, se magari qualche seduta delle Conferenze si facesse in sedi istitu-

zionali, si darebbe anche la misura di istituzionalizzare una cosa che già.

L'ultimo tema riguarda la sessione di bilancio. Sono poco conosciuti i pareri dati in sede di conferenza. Lo dico perché ho esperienza di commissario delle Commissioni bilancio di Camera e Senato. In effetti, già i pareri delle altre Commissioni non vengono considerati molto, per cui figuriamoci quanto possano essere considerati i pareri della Conferenza Stato-Regioni. Quindi, se si desse un peso maggiore a questi pareri e, nelle sedi opportune, se ne tenesse debitamente conto, probabilmente si eviterebbe tutta una serie di errori in cui si incorre, perché poi dobbiamo correggere cose che erano note già prima. Queste sono già note a chi è dentro la materia nella fase di interlocuzione con il Governo, quella prelegislativa, quindi prima dell'arrivo della legge in Parlamento, perché sono temi noti e sviluppati da chi quella materia la deve applicare. Purtroppo, questi temi vengono spesso derubricati a formalità.

Anche sulla sessione di bilancio, in teoria, c'è già tutto. Tutti noi conosciamo il rito delle audizioni, ma il problema è che si tratta di un rito: quando si fanno le audizioni, in una bella giornata si svolgono audizioni del mondo e, il giorno dopo, viene fatta la legge di bilancio, quindi hai rispettato la forma, ma la sostanza è zero.

Ora, se anche in questo caso si mettesse un po' di ordine nella tempistica delle audizioni, probabilmente si passerebbe dalla forma a una sostanza più importante, quindi sono fondamentali i tempi, così come potrebbe essere fondamentale il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) e della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF).

Il ruolo dell'UPB, visto che stiamo parlando della sessione di bilancio, potrebbe essere fondamentale per quanto concerne la sostenibilità delle manovre di bilancio in capo ai sottosettori della pubblica amministrazione. Per esempio, adesso stiamo vedendo la situazione imbarazzante per cui sono stati fatti tagli esagerati alle Province, poi a loro volta tagliati.

Com'è possibile che non lo si sapeva prima? Certo, che lo si sapeva prima, però è mancata quella fase di approfondimento prima di predisporre la legge di bilancio, per cui si dava per scontato che determinate cose potessero funzionare. Al contrario, ci dovrebbe essere una fase di approfondimento preventiva, soprattutto in sede di Documento di economia e finanza (DEF), perché quello è il momento in cui il contributo al sostenimento della finanza pubblica da parte dei singoli sottosettori deve essere giustamente quantificato e valorizzato. Quindi, se si riuscisse a regolamentare un po' meglio questa fase preparatoria dei documenti di bilancio, sentendo nelle sedi opportune e con le modalità opportune i singoli sottosettori della Pubblica amministrazione, probabilmente si metterebbe ordine nel processo legislativo di bilancio e si eviterebbero poi errori, anche perché sappiamo che dover correggere quegli errori è sempre più complicato.

Per quanto riguarda il tema specifico, il documento che lasciamo agli atti contiene anche una serie di suggerimenti, appunto per arrivare in particolare a questa regolamentazione e legificazione delle prassi che già esistono.

PRESIDENTE. Grazie. Leggeremo con interesse il vostro documento.

Do ora la parola al Presidente del Consiglio nazionale dell'ANCI, Enzo Bianco, per lo svolgimento della relazione.

ENZO BIANCO, *Presidente del Consiglio nazionale dell'ANCI*. Presidente, vorrei ringraziare lei e la Commissione non con un ringraziamento di circostanza per un'audizione di *routine*, ma per questa occasione che probabilmente ci consente di promuovere un'iniziativa che ha un particolare rilievo e un'indubbia utilità.

Parto da una considerazione che mi sembra ovvia: le esigenze e i problemi che si sarebbero dovuti affrontare con la riforma costituzionale non confermata dal *referendum* ovviamente ci sono tutti e naturalmente non è facile né agevole dare una lettura della mancata conferma. Ovviamente io ho una posizione diversa da

quella del Presidente Garavaglia, ma è certo e indubbio che quei problemi ci siano e vadano affrontati.

Quali sono i problemi che, secondo noi, meritano attenzione particolare? Innanzitutto, c'è l'esigenza di una più efficiente ponderazione degli interessi territoriali nella fase dell'elaborazione delle leggi. La seconda esigenza è di semplificazione del sistema istituzionale, con una maggiore chiarezza dei compiti e delle responsabilità tra i livelli di Governo. La terza questione riguarda la deflazione del contenzioso, che certamente si è attenuato, ma che è ancora elevato. L'ultima riguarda un più efficiente funzionamento della macchina amministrativa pubblica nell'interesse generale, per ragioni evidenti, anche legate all'esigenza di economicità, che, in un periodo di crisi e difficoltà economiche, assume un particolare valore.

Ora, se questa è la condizione, credo che, una volta che sia chiaro un disegno complessivo di intervento, questa fase terminale della legislatura — se si andasse alla scadenza ordinaria avremmo sostanzialmente dieci mesi di tempo — potrebbe essere utilmente utilizzata per far sì che alcuni dei punti, quelli su cui c'è condivisione tra le forze politiche nel Parlamento e i rappresentanti delle Regioni, dei Comuni e delle Province, quindi alcuni elementi di questo disegno complessivo, potrebbero essere introdotti in questa fase di legislatura. Ecco perché questa è un'occasione di straordinario rilievo e di grande importanza.

A che cosa mi riferisco? Ovviamente c'è l'esigenza di innestare nel circuito legislativo una diretta rappresentanza dei Comuni e delle città, quindi ci riferiamo evidentemente, come prima cosa ovvia, all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Siamo in una fase molto avanzata, perché abbiamo un'eredità di studi e di approfondimenti, ma anche di condivisioni; su alcune di queste c'è stato un accenno da parte del Presidente Iacop, che noi largamente condividiamo.

Mi riferisco a una rappresentanza sul modello di quello che già avviene in orga-

nismi europei, come il Comitato delle regioni, o a meccanismi che consentano una rappresentanza dei Consigli regionali anche per le minoranze nonché a un ruolo della Conferenza Stato-città, dell'ANCI e degli altri organismi in materia di designazione delle rappresentanze degli enti locali. Questa potrebbe essere una strada da cui probabilmente si può partire. Si valuti se la soluzione migliore e più rapida sia una modifica dei Regolamenti parlamentari o quella, altrettanto prospettata, di una legge *ad hoc*, che intanto lo istituisca in questo modo.

Si tratta, inoltre, di verificare come il sistema delle Conferenze, con ulteriori iniziative, possa intanto essere rafforzato, per consentire — lo ripeto — una migliore elaborazione e una migliore rappresentazione degli interessi territoriali nella formazione del processo legislativo.

Il messaggio che l'ANCI desidera confermare in questa sede è quello di utilizzare l'opportunità di una larga condivisione tra Regioni, Comuni e Province — la Commissione da lei presieduta sicuramente è interprete di questa disponibilità e di questo bisogno — per far sì che quest'occasione sia portata avanti. Mi riferisco a un disegno unitario, un'anticipazione di due o tre provvedimenti che, nel prossimo anno o nei prossimi dieci mesi, vadano nella direzione di affrontare alcune delle questioni, che l'esito del *referendum* non ha risolto.

Su questi argomenti, l'ANCI è pronta a dare una mano, anche con suggerimenti concreti e operativi, attraverso un documento che faremo avere a questa Commissione.

PRESIDENTE. Grazie, Presidente Bianco. Poiché pensiamo di concludere i lavori di quest'indagine conoscitiva entro la fine del mese di marzo, o al massimo la prima settimana di aprile, perché intendiamo fare una relazione al Parlamento ampia e molto concreta sulle cose che pensiamo debbano essere cambiate del 'sistema delle conferenze' e in attuazione dell'articolo 11, le chiediamo se, cortesemente, può inviarci la documentazione.

Do la parola a Filippo Spanu, assessore degli affari generali, personale e riforma della Regione Sardegna.

FILIPPO SPANU, *Assessore agli Affari generali, personale e riforma della Regione Sardegna*. La ringrazio, Presidente, e ringrazio gli onorevoli senatori e deputati. All'interno del contesto della Conferenza delle Regioni, parlo a nome delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome.

Questa è un'occasione per noi è molto importante per ritornare su temi che sono stati già oggetto, come ricordato in precedenti interventi, dell'attenzione di questa Commissione, nell'ambito dei rapporti in particolare della Conferenza dei Consigli regionali.

L'Italia ha un problema di qualità istituzionale complessivo, certificato da molte ricerche internazionali, che riguarda certamente anche lo Stato centrale. L'esperienza regionale ha mostrato che, intorno a questa media dello Stato centrale, che non è particolarmente alta, c'è stata una distribuzione di comportamenti, da cui sono emersi anche risultati ed esperienze molto virtuosi.

Da questo punto di vista, le esperienze regionali hanno una certa varietà, ma sicuramente ci sono state delle *performance* di assoluta eccellenza, in termini di qualità dei servizi erogati con efficienza ed efficacia.

La diversità delle esperienze regionali, a nostro modo di vedere, deve essere ulteriormente valorizzata — e uno Stato saggio deve rendersi conto che questa differenziazione è una ricchezza — e le buone esperienze devono essere diffuse sul territorio.

Si è parlato tante volte di un decentramento o di un federalismo a velocità differenziata nonché di un autogoverno attuato con grande responsabilità, nella convinzione che, in alcuni casi, si possa migliorare la *performance* media dello Stato centrale.

Il federalismo differenziato, secondo le Regioni a statuto speciale, significa consentire forme di policentrismo autonomistico laddove ci sono miglioramenti, per cui occorre identificare le buone pratiche, anche attraverso il ruolo dello Stato, e trovare il

modo di diffonderle in Regioni che autonomamente non sono riuscite a generarle.

Nello spirito di offrire un contributo fattivo all'ulteriore valorizzazione delle differenziazioni regionali e in linea con la necessità prospettata alla Commissione di presentare all'Assemblea parlamentare una relazione, che individui proposte concrete sulle tematiche in oggetto e sulla sua attività, sin dal 2015 i Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano hanno avviato un produttivo unitario confronto sulle modalità e sulle procedure per il rilancio della specialità, come componente della ricchezza culturale, oltre che politico-istituzionale, del Paese.

Adesso, intendo soffermarmi su due punti specifici, che troverete nel documento che vi lasceremo. Il primo punto riguarda lo stato di attuazione degli Statuti speciali, mentre il secondo punto concerne l'efficacia delle norme di attuazione.

Diversamente dagli Statuti delle Regioni ordinarie, gli Statuti speciali si connotano, oggi, per un'elevata rigidità e per la loro formale unilateralità. Essi hanno, purtroppo, dimostrato finora una scarsa propensione a evolvere, malgrado la loro formulazione vigente sia ormai già molto datata, stante la loro speciale procedura di modificazione, che attualmente prevede soltanto l'espressione, limitatamente ai progetti di iniziativa governativa o parlamentare, di un semplice parere del Consiglio regionale o provinciale interessato.

L'obiettivo, finora disatteso, di aprire una fase di rapida e complessiva riforma statutaria era già stato annunciato dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed è stato poi rilanciato dalla proposta di riforma costituzionale sul superamento del bicameralismo paritario e sulla revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione, che prevedeva espressamente che: « Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome. »

La previsione di una clausola di salvaguardia, che disciplini, com'è necessario, l'intesa per la revisione degli Statuti, era, a nostro modo di vedere, comunque sicuramente una soluzione positiva. Per la prima volta infatti sarebbe stato sancito in Costituzione, in forma espressa, lo strumento pattizio e, con esso, un importante strumento di leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome.

L'esito del *referendum* confermativo dello scorso 4 dicembre non deve, perciò, distogliere l'attenzione dall'assoluta e confermata necessità, per rilanciare l'operatività degli Statuti speciali, che il processo della loro riforma debba svilupparsi attraverso l'introduzione di un binario di stretto e fattivo coinvolgimento delle Regioni interessate.

La previsione di innovative procedure di preventiva intesa sui contenuti delle riforme può, infatti, aprire concretamente la strada a una stagione di produttività e modernizzazione del regime di specialità, che, in tutti i sistemi ad autonomia differenziata, include sempre, in maggiore o minor misura, fasi di negoziato e di concertazione tra il Parlamento, che approva la modifica, e la Regione e la Provincia destinatarie, o meglio beneficiarie, degli esiti della stessa.

La soluzione che, oggi, vi prospettiamo, pur rimanendo nell'alveo del procedimento previsto per l'approvazione delle leggi costituzionali, punta a superare la logica puramente antagonista dei pareri e dei veti e risponde pienamente a quanto preteso dalla Corte costituzionale, nel rimarcare che le intese tra lo Stato e le Regioni o le Province autonome debbano essere di tipo forte, non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato, se non nell'estrema ipotesi, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace. Su quest'aspetto, si è già pronunciata più volte la Corte costituzionale.

Nel procedimento di revisione degli statuti si prospetta la previsione di un'intesa da parte della Regione interessata, espressa con apposita deliberazione da parte del

Consiglio regionale o provinciale. Nel caso di mancato accordo sul testo, si potrebbe pensare alla nomina di una commissione paritaria di convergenza, composta da senatori, deputati e consiglieri regionali o provinciali, che, entro un termine perentorio, possa approvare una proposta condivisa di revisione dello statuto. In caso di ulteriore disaccordo, si può ipotizzare che non si faccia luogo all'ulteriore *iter* di modifica dello statuto speciale.

Punto qualificante dell'ipotesi prospettata è la previsione di un percorso concertativo attraverso l'attivazione di una commissione paritaria di convergenza, composta da senatori, deputati e consiglieri regionali, designati dai Presidenti delle rispettive Assemblee. Da questo punto di vista, c'è stato un fattivo confronto con la Conferenza dei Consigli regionali, il cui rappresentante ha parlato precedentemente.

Tale soluzione richiama il modello europeo del Comitato di conciliazione, che riunisce, allo scopo di formulare un testo condiviso per superare l'*impasse* di possibili disaccordi, i membri del Consiglio dell'Unione e i rappresentanti del Parlamento europeo nella procedura legislativa di cui all'articolo 294 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Relativamente alle norme di attuazione, il binomio Commissioni paritetiche e decreti legislativi, che contengono le norme di attuazione, dal punto di vista strettamente tecnico, costituisce ancora la migliore soluzione a tutela dell'autonomia, come espressamente affermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 213 del 1998.

Probabilmente, a seguito del fallimento della riforma costituzionale, il potenziamento delle norme di attuazione costituisce anche lo strumento più efficace e facilmente percorribile, secondo un metodo il più possibile unitario, in funzione degli interessi riscontrabili per ciascuna delle Regioni e Province autonome interessate.

Le norme di attuazione sono state, infatti, unanimemente indicate, anche nelle recenti audizioni presso codesta Commissione, come lo strumento per eccellenza in grado di dare flessibilità e dinamismo agli ordinamenti speciali. Esse sono dotate di

una particolare forza formale nel sistema delle fonti di diritto, in quanto si riferiscono direttamente alla legge costituzionale, con lo Statuto, e si impongono sulle leggi ordinarie.

Inoltre, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha attribuito ad esse non solo funzioni di attuazione, ma anche di integrazione degli Statuti speciali, i quali, come tutte le disposizioni costituzionali, devono conservare la capacità di adeguarsi alle novità istituzionali.

Tramite tale strumento è possibile circoscrivere la congiunturale azione accentratrice dello Stato, in sede di approvazione degli atti legislativi, e della Corte costituzionale, in sede di giudizio sul rispetto delle competenze legislative attribuite, contrattando l'ampiezza delle funzioni di competenza regionale.

Le norme di attuazione consentono di non lasciare alla sola iniziativa del legislatore nazionale la determinazione dei rispettivi ambiti di competenza legislativa dello Stato e della Regione. La più recente giurisprudenza della Corte costituzionale ha posto in evidenza, infatti, come, in presenza di norme di attuazione ben redatte, sia possibile ancorare le competenze regionali a un parametro costituzionale certo, rendendo particolarmente difficile la sottrazione delle competenze alle Regioni speciali.

I decreti legislativi che contengono le cosiddette « norme di attuazione » degli Statuti svolgono appieno questo ruolo di implementazione dello Statuto stesso. Tuttavia, nonostante l'esperienza complessivamente positiva, secondo le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome, è indispensabile apportare alcune modifiche integrative, che consentano di valorizzare ulteriormente la funzionalità di tale strumento. Da una parte, è necessario intervenire sul meccanismo di funzionamento delle Commissioni paritetiche e, in particolare, è necessario porre rimedio al verificarsi fisiologico e ripetitivo di alcune situazioni, che troppo spesso portano alla paralisi della funzionalità delle Commissioni.

In primo luogo, a causa delle conclusioni delle legislature nazionali, regionali e

provinciali, le Commissioni affrontano lunghi periodi di inattività. C'è un'asimmetria nel loro periodo di legittimazione dovuta alle procedure di sostituzione dei membri di designazione governativa o regionale e provinciale. Inoltre, considerando il disallineamento tra la conclusione della legislatura nei diversi livelli di governo, tali periodi di inattività possono ripetersi con cadenza molto ravvicinata, determinando il blocco del funzionamento delle Commissioni, sul lato del Governo o della Regione e Provincia.

Con riferimento alle procedure di nomina o di sostituzione, occorrerebbe sottrarre la Commissione a meccanismi esasperati di *spoil system*. La soluzione più percorribile in tale senso parrebbe essere l'estensione, alle Commissioni paritetiche, del regime di *prorogatio*, fino a che i rispettivi organi politici non provvedano alla sostituzione dei Commissari.

In secondo luogo, a causa della debole razionalizzazione dell'operato delle Commissioni paritetiche, vi è una carenza di coinvolgimento diretto del Governo nei lavori istruttori delle Commissioni. Tale carenza si riflette nel fatto che i membri di nomina statale si confrontano esclusivamente con gli apparati burocratici preposti all'assistenza dei lavori delle Commissioni. La proposta — un po' più dettagliata nel documento — è quella di fare in modo che, attraverso un organismo che fondamentalmente si radichi all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri e specificamente nel Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, si formuli, già in sede di definizione delle posizioni delle Commissioni paritetiche, una posizione unitaria del Governo, senza rimettere tutto in discussione.

In terzo luogo, in ordine ai profili sostanziali delle norme di attuazione, si propone di ampliarne lo spettro di azione, per adeguarle, nei loro contenuti, all'evoluzione del sistema delle fonti del nostro ordinamento giuridico.

Infine, si propone l'introduzione di uno strumento concertativo nuovo che permetta di superare il gravoso contenzioso costituzionale, che ha accompagnato l'ap-

plicazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

Questi punti hanno uno sviluppo ulteriore nel documento che lasceremo a disposizione della Commissione.

PRESIDENTE. Grazie. Do la parola al Vicepresidente dell'UPI, Carlo Riva Vercellotti, per il suo intervento.

CARLO RIVA VERCELLOTTI, Vicepresidente dell'UPI. Grazie, signor presidente. Le anticipo che abbiamo già presentato un documento come Unione delle province italiane, per cui mi limiterò in pochissimi minuti a riassumerne i contenuti.

Intanto, abbiamo letto con grande attenzione la relazione del Presidente, che riteniamo condivisibile, perché tocca, già nelle premesse, alcuni aspetti positivi: l'esigenza di un completamento della legge Delrio e l'esigenza di un completamento del federalismo fiscale. Insomma, si tratta di un'analisi certamente lucida e corretta, che prende ancor più forza, dopo l'esito non confermativo del *referendum* del 4 dicembre.

Per noi diventa fondamentale una premessa di ordine politico, come Unione delle province italiane, perché noi abbiamo vissuto una fase di transitorietà che dura ormai da tre anni e a cui deve essere posta la parola fine, perché gli effetti disastrosi sui servizi ai cittadini e sulla pubblica incolumità sono sotto gli occhi dell'intera nazione.

La premessa fondamentale è che chiediamo un adeguamento alla Costituzione italiana, fatto in modo chiaro, e, come anche lei ha evidenziato, un completamento della legge Delrio.

In che modo si può fare? Semplicemente, si potrebbe fare un'analisi di ciò che è andato bene e di ciò che è andato meno bene, per cui consolidiamo gli aspetti positivi e modifichiamo quelli non positivi. Chiariamo definitivamente il perimetro delle funzioni fondamentali, rafforziamo le funzioni di supporto sui Comuni e superiamo ovviamente anche la provvisorietà che riguarda le Province delle Regioni a statuto speciale. Inoltre, chiediamo il finanzia-

mento integrale delle funzioni, perché, se mi assegni una funzione, mi devi assegnare, per il principio della corrispondenza, che lei intelligentemente ha evidenziato nel rapporto essere fondamentale, anche il finanziamento. Infine, sistemiamo le storture del sistema elettorale, che portano i Presidenti a essere completamente abbandonati e isolati nel loro ruolo di governo dell'ente di area vasta.

Come anche lei ha evidenziato, dobbiamo fare i conti con un esito referendario che, in realtà, è il secondo rispetto a un primo esito, e che chiude una vicenda, insieme alle varie sentenze della Corte costituzionale, da ultima la n. 251 del 2016, più volte citata anche questa mattina, per cui è necessaria una riflessione su cosa fare. Dobbiamo dare attuazione all'articolo 11 e farlo il più velocemente possibile.

Devo dire che su tanti aspetti siamo in linea con la relazione e vengo rapidissimamente ai punti salienti.

Per quanto riguarda le fonti, la modifica dei regolamenti parlamentari, ancorché, come a voi ben noto, non è un momento così facile da un punto di vista politico, è importante, insieme alla previsione di una legge ordinaria per modificare le disposizioni legislative che attualmente regolano la composizione della parte parlamentare.

Per quanto riguarda la sua composizione, la nostra proposta è quella di lasciare il numero dei parlamentari a 42, quindi 21 deputati e 21 senatori, e considerare 21 rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome eletti dai rispettivi Consigli e 21 rappresentanti per Comuni, Città metropolitane e Province. In questo modo, si potrebbe consentire una partecipazione paritaria di tutte le componenti nella Commissione, appunto come integrata.

Per quanto riguarda il sistema di voto, quello per componenti ci vede d'accordo.

Per quanto riguarda la disciplina delle Conferenze, la cosa fondamentale è evitare duplicati, per cui non può la Commissione integrata fare la stessa cosa che fanno la Conferenza unificata o altri. Da un lato, la Commissione integrata deve lavorare sul processo legislativo e, dall'altra parte, cre-

diamo che le Conferenze possano essere ben valorizzate come sedi di confronto sulle problematiche amministrative connesse all'attuazione degli accordi e delle leggi.

Inoltre, la Conferenza dovrebbe essere sempre più valorizzata anche sugli indirizzi generali e sugli accordi che impegnano tutte le istituzioni della Repubblica. Questo potrebbe essere un ruolo importante e forte della Conferenza.

Nella mia Regione un processo di questo tipo è già attuato, perché c'è una Conferenza Regione-Autonomie locali, che si occupa di confrontarsi sui regolamenti e sulle delibere di Giunta, e poi c'è un Consiglio delle Autonomie locali, che si occupa del processo legislativo regionale. Ecco, potremmo contemplare qualcosa di questo tipo.

Giungo alla conclusione dicendo che riteniamo ugualmente positiva l'idea di una co-presidenza e di un sostegno di tutte le istituzioni della Repubblica per la formazione dell'ordine del giorno, come riteniamo sia fondamentale che tutte le procedure siano velocizzate e procedimentalizzate.

C'è un ultimo punto che vorrei sottolineare. Voi ponete alcune alternative per quanto riguarda la composizione della Conferenza, mentre noi saremmo per l'idea di una Conferenza unica, quindi una sede plenaria e due sezioni o sedi distinte, quella regionale e quella locale.

In conclusione, Presidente, da parte nostra c'è grandissimo interesse e attesa. Chiediamo naturalmente un'accelerazione di tutto questo processo, perché riteniamo, come hanno detto bene alcuni dei relatori che mi hanno preceduto, che questo sia fondamentale per semplificare il sistema, per evitare il contenzioso e anche per migliorare la qualità delle leggi italiane.

PRESIDENTE. La ringrazio molto per il suo contributo e anche per il testo che ci ha lasciato.

Do la parola al Presidente dell'UNCCEM, Enrico Borghi, per lo svolgimento dell'ultima relazione.

ENRICO BORGHI, Presidente dell'UNCCEM. Grazie, presidente. Svolgerò molto rapidamente la mia relazione, perché molte delle questioni citate in precedenza fanno parte anche del contributo, che lasciamo all'attenzione della Commissione.

Vorrei focalizzare l'attenzione su un aspetto. Nel quadro della indispensabile definizione del percorso applicativo di una riforma, che purtroppo risale al 2001 e che non ha trovato, sino a questo punto, un'adeguata capacità di traduzione in pratica, occorre recuperare un elemento, che già nei lavori della XIV Legislatura venne debitamente considerato, cioè l'esigenza della rappresentanza plurale e composita dei territori del nostro Paese, all'interno di un organismo così importante.

C'è una richiesta che ci sentiamo di dover fare in questa circostanza. Vorremmo sottolineare che, dal nostro punto di vista, è possibile e in qualche misura doveroso intervenire sotto il profilo regolamentare, senza dover accedere a un percorso di carattere legislativo, per un'integrazione di una Commissione con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, tenendo conto anche della rappresentanza dei territori montani e dei territori rurali.

Lo dico anche in connessione con le politiche, che Governo e Parlamento hanno avviato lungo questa prospettiva, e che i componenti della Commissione ben conoscono e che debbono trovare una naturale sede di confronto, di compensazione e di dialogo all'interno di un organismo come questo, proprio per andare nella direzione ricordata in precedenza e soprattutto per andare in una direzione di sostenibilità delle politiche fiscali, delle politiche finanziarie e delle politiche tributarie e di bilancio, che lo Stato interpreta, nel momento in cui assume le proprie leggi fondamentali.

Ora, se noi accedessimo all'idea che il percorso di definizione del DEF, da un lato, e delle leggi di bilancio, dall'altro, fosse costruito dentro un percorso di concertazione e di confronto in questa sede, sicuramente eviteremmo problemi a cascata, che poi si riverberano in un'esigenza di

dovere intervenire successivamente, così come è stato ricordato in precedenza.

Quindi la questione della composizione e dell'integrazione della Commissione è uno degli elementi che può consentire di affrontare il tema delle competenze e delle modalità di deliberazione e di funzionamento.

Riguardo agli effetti, nell'ambito del procedimento legislativo, dei pareri espressi dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, si ritiene adatta la soluzione che limita l'intervento nelle materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione, in maniera tale da definire anche il perimetro del lavoro.

Concludo con una osservazione alla Commissione, nella sua competenza, relativamente al sistema di raccordo tra Stato e autonomie locali e al suo riordino. Abbiamo già affrontato questo tema nella discussione relativa all'organizzazione del 'sistema delle conferenze'. Ora, appare di tutta evidenza che questo percorso è il necessario completamento di quel lavoro. Il 'sistema delle conferenze', così com'è, è stato immaginato e pensato come un percorso transitorio verso la realizzazione di un obiettivo di questa natura.

Credo che non si possa continuare a trasferire in quella sede competenze, dibattiti e riflessioni, che sono propri di una discussione di natura parlamentare e di una sintesi di natura più politica, quindi appare logico che il discorso delle conferenze debba afferire alle questioni ammi-

nistrative applicative e di concreta attuazione, mentre il tema di questa Commissione debba necessariamente tornare ad essere quella sede di confronto politico, che probabilmente fino a questo punto è mancata, determinando una serie di problematiche.

Da ultimo, segnalo alla Commissione la peculiarità, oltre alle situazioni di regime di autonomia speciale, che la legislazione in questo anno ha riconosciuto alle Province montane. Sotto questo profilo riteniamo che si debba tenere in considerazione anche questo particolare *focus*, che è entrato all'interno del nostro sistema legislativo e che potrebbe utilmente trovare una sua rappresentanza all'interno di questo contesto.

PRESIDENTE. Grazie, Presidente Borghi.

Prima di concludere l'audizione, ricordo ai colleghi che il 16 marzo alle ore 8.15 si svolgerà l'audizione della Ministra per i rapporti con il Parlamento, senatrice Anna Finocchiaro.

Ringrazio tutti gli intervenuti ed autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.30.

*Licenziato per la stampa
l'8 marzo 2018*

ALLEGATO 1



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

*Seguiti indagine conoscitiva della
Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle forme
di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali
e sull'attuazione degli Statuti speciali*

Roma, 09 marzo 2017

L'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 – che, com'è noto, ha rigettato il testo di riforma costituzionale che proponeva una profonda modifica della composizione e dei poteri del Senato in senso “territoriale” – conduce a ricercare **soluzioni ulteriori e diverse, nel tentativo di rispondere alle questioni da tempo aperte in relazione all'ordinamento costituzionale e ai suoi meccanismi di funzionamento.** Non si tratta di questioni per addetti ai lavori, ma di un sano pragmatismo che **impone a nostro avviso l'individuazione di soluzioni praticabili e condivise** posto che per lungo tempo, molto probabilmente, non si parlerà di riforma(e) costituzionale(i). Richiamiamo sia il documento conclusivo della stessa indagine conoscitiva, presentato in Senato lo scorso 17 ottobre, sia le posizioni già espresse da questa Conferenza, e depositate agli atti, nel corso dell'audizione del 23 marzo 2016.

Da questo punto di vista, infatti, **non si può ritenere che i problemi dell'assetto istituzionale decentrato si siano esauriti, anzi; i corpi intermedi della rappresentanza istituzionale hanno profondo bisogno di costruire uno spazio di collegamento funzionale con le istituzioni nazionali** (Parlamento e Governo) soprattutto se la crisi istituzionale dell'Unione europea dovesse riaprire istanze di *governance* accentrate (per non dire sovraniste). La perdurante crisi economica ha, di fatto, marcato ancor di più la differenza tra le aree del Paese, **ridisegnando una geografia istituzionale del decentramento da cui emergono come elementi di novità gli stessi profili che al contempo determinano un aggiornamento del concetto stesso di “specialità”;** si tratta di una differenziazione di matrice politica in cui i territori non sono considerati esclusivamente bacini e cluster amministrativi ma luoghi deputati alla manutenzione di valori costituzionali (anche differenziati). **Un procedere, insomma, meno cauto verso maggiori spazi di differenziazione** potrebbe trovare accoglienza all'interno di un **regionalismo cooperativo** che per essere tale ha bisogno di rinnovate sedi istituzionali all'uopo preposte.

La Costituzione, infatti, consente una scelta di politica legislativa diversa che, pur tendendo alla crescita dell'intero Paese e al raggiungimento di standard uniformi, si basa sulla **valorizzazione delle diversità** e sulla **convergenza** delle differenti aree territoriali su livelli più elevati possibili.

Vale la pena ricordare che l'articolo **118 della Costituzione** pone proprio la **differenziazione, accanto alla sussidiarietà**, tra i principi e i criteri che il legislatore dovrebbe seguire nel momento in cui si definisce l'Ente di governo territoriale a cui attribuire la responsabilità per la gestione di una funzione o la prestazione di un servizio. Ed ancora, l'articolo 116, terzo comma, Cost. riconosce la **differenziazione** anche al fine di consentire a Regioni che ne abbiano la possibilità di acquisire maggiori ambiti di autonomia e responsabilità rispetto a quanto previsto dall'articolo 117, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. Con riferimento poi al modello di autonomia finanziaria previsto da quest'ultima norma, occorre rilevare come rispetto ad esso negli ultimi anni siano stati fatti molti passi indietro a causa della crisi finanziaria e dell'accentramento delle politiche di spesa operato dallo Stato. Circostanze queste che inducono oggi alla necessità di procedere all'elaborazione di un nuovo progetto di rilancio dell'autonomia finanziaria che veda le Regioni come perno di un sistema decentrato, attraverso leggi di coordinamento della finanza pubblica che dettino principi differenziati a seconda della situazione concreta, progetto a cui potrebbe provvedere proprio la Commissione bicamerale per le questioni regionali allargata ai rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome.

Prenderemo allora signor **Presidente** come **filo conduttore delle tesi qui sostenute la relazione che Lei ha presentato alla Commissione per due ordini di motivi: il primo per la chiarezza e l'individuazione degli ambiti puntuali di intervento, il secondo per la condivisione delle possibili soluzioni prospettate.**

In primis, la perdurante assenza di una partecipazione diretta degli enti territoriali ai processi di produzione normativa statale. Si tratta di **un nodo lasciato dichiaratamente aperto dalla riforma del Titolo V** della Costituzione di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, in assenza di una conseguente riforma del bicameralismo. Il mancato scioglimento di questo nodo – solo in parte compensato da un uso intenso del “sistema delle Conferenze” – ha contribuito a determinare un **contenzioso costituzionale** di dimensioni eccessive. Si aggiunga inoltre che tale questione diviene ancora più urgente alla luce del richiamo emergente dalla più recente giurisprudenza costituzionale (e, in specie, dalla **sent. n. 251 del 2016, sulla c.d. “riforma Madia”**) alla necessità di una leale collaborazione tra livelli di governo all'interno della funzione legislativa statale.

L'impraticabilità – politica, anzitutto, ma anche rispetto alla tempistica, considerata la durata residua della legislatura – **di ulteriori percorsi di riforma costituzionale** spinge a **ricercare anzitutto nel diritto vigente ipotesi di soluzione rispondenti alla domanda iniziale** e attuabili in tempi relativamente brevi. Da questo punto di vista, esattamente a proposito della individuazione di forme di partecipazione di rappresentanti degli enti territoriali all'iter di elaborazione delle leggi statali, non può non segnalarsi la **perdurante vigenza (nonché la mancata attuazione) dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che chiama i regolamenti parlamentari a provvedere all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali**, dotando altresì la stessa Commissione integrata di poteri non secondari nei procedimenti legislativi che incidano sulle materie di legislazione concorrente o relative all'autonomia finanziaria.

In questo senso, del resto, già prima dello svolgimento del referendum costituzionale (e del deposito della sentenza n. 251 del 2016) si è espressa la stessa Commissione bicamerale per le questioni regionali, nel **documento** approvato il 13 ottobre 2016 a **conclusione dell'indagine conoscitiva** svolta nel medesimo anno “sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze”. In esso, nell'ipotesi di vittoria del “No” al referendum costituzionale, dopo aver ricordato che “la mancata integrazione della Commissione è stata più volte richiamata come una delle cause che hanno contribuito all'insorgere dell'elevato contenzioso”, si sottolinea che “Una modifica dei regolamenti parlamentari volta a dare attuazione all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 potrebbe dunque costituire **uno strumento per assicurare «a monte», nell'ambito del procedimento legislativo, il rispetto del quadro delle competenze delineato dal titolo V della Costituzione**”. E si sostiene che “La Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata potrebbe poi divenire il punto di riferimento per valorizzare il rapporto tra conferenze (anche orizzontali) e Parlamento. Tramite questo collegamento il Parlamento potrebbe fruire dell'ampio lavoro istruttorio svolto in quelle sedi sul piano legislativo e conoscere la posizione delle autonomie territoriali nel corso dell'iter parlamentare dei provvedimenti.”.

Si ritiene, difatti, che solo consentendo la partecipazione delle Regioni al processo di formazione delle leggi statali, si potrà concretamente superare il paradigma dell'uniformità e garantire la differenziazione già possibile ai sensi dell'articolo 118, sfruttando così le potenzialità positive della legislazione in materia concorrente e al contempo deflazionando **il contenzioso costituzionale** altrimenti destinato a mantenersi su livelli elevati.

In particolare gli approfondimenti effettuati nelle fasi immediatamente successive alla sua entrata in vigore (e, in particolare, gli esiti del c.d. “**comitato Mancino**”, operante nella **XIV legislatura**) consegnano una serie di spunti a partire dai quali è possibile elaborare una ipotesi attuativa. Tuttavia, proprio in considerazione della **diversità del momento politico in cui aveva operato il cd. “comitato Mancino” rispetto alla fase attuale** (l'apertura di una legislatura con una salda maggioranza politica e una prospettiva interventista in materia di riforme istituzionali, a confronto della fase attuale, che presenta un ultimo anno della legislatura, per di più successivo al fallimento di un tentativo di ampia riforma costituzionale), sembra opportuno prospettare talune soluzioni pratiche per alcuni profili diverse da quelle delineate nel 2002, in modo da giungere a una ipotesi attuativa che risulti quanto più possibile concreta e percorribile in tempi relativamente ristretti.

Preme però sottolineare come **l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali rappresenti un tassello sì importante – e, in qualche misura, necessario – al fine di colmare il deficit di rappresentanza “al centro” degli interessi territoriali, ma di per sé, non sufficiente. Un parallelo ripensamento dei meccanismi di dialogo strutturato non può non avvenire anche a livello di esecutivi, tornando a riflettere sul ruolo e sulle modalità di funzionamento del “sistema delle Conferenze”, nonché creando opportuni canali di dialogo e di raccordo tra gli organi nei quali si realizza una integrazione tra rappresentanza statale e regionale. A tale riguardo, come si dirà anche**

successivamente, occorre con forza, e da questo punto di vista concordiamo con la relazione del Presidente D'Alia, rafforzare il legame tra legislatori (nazionale e regionali) prediligendo un livello di rappresentanza omogenea all'interno del Parlamento.

Lo stesso art. 11 individua nei regolamenti parlamentari la sede per la determinazione delle modalità di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni. **Un intervento anche sulla fonte legislativa risulterebbe altresì opportuno**, almeno relativamente alla composizione della Commissione e alla definizione dei criteri di integrazione, lasciando poi alle fonti regolamentari la disciplina dei profili funzionali, specie in relazione alla attivazione della Commissione integrata rispetto ai procedimenti.

Stante la parità tra le due componenti menzionate, nonché al fine di evitare la creazione di un organo eccessivamente pletorico (e dunque di funzionalità verosimilmente limitata), **appare opportuno ridurre il numero di parlamentari membri attualmente presenti nella stessa commissione**. La fissazione della numerosità di ciascuna componente a 30 unità consentirebbe di strutturare la composizione della rappresentanza territoriale in modo da riconoscere **1 membro a ciascuna Regione o Provincia autonoma (per un totale di 21 membri)**, ai quali si aggiungerebbero ulteriori 9 membri in rappresentanza degli enti locali, e in particolare dei comuni. Da questo punto di vista, due elementi sembrano orientare decisamente la scelta nel senso di favorire una selezione interna agli organi rappresentativi.

La preponderanza della componente regionale e delle province autonome deve leggersi come necessaria in relazione alla esclusiva titolarità da parte di tali enti della funzione legislativa. Peraltro, la citata giurisprudenza costituzionale ha sottolineato l'importanza di un coinvolgimento paritario di tutte le Regioni e Province autonome, in quanto direttamente partecipi dei meccanismi di leale collaborazione che ispirano la *ratio* stessa della integrazione della composizione della Commissione e i suoi meccanismi di funzionamento. Nondimeno, una partecipazione (ancorché minoritaria) di un certo numero di rappresentanti degli enti locali può comunque contribuire a far emergere interessi presenti nel territorio e esigenze relative all'amministrazione locale, quando chiamata a dare attuazione a leggi statali.

Quanto ai meccanismi di selezione dei rappresentanti regionali, si potrebbe prevedere, in ciascuna Regione, nell'ambito della sua autonomia, una elezione consiliare con maggioranze elevate, pari o anche superiori – a seconda dei casi – alla maggioranza assoluta del Consiglio regionale, in modo appunto da assicurare la partecipazione delle minoranze.

La designazione dei rappresentanti locali invece, a maggior ragione visto il numero limitato di questi ultimi, sembra preferibilmente dover passare per la Conferenza Stato-città cui andrebbero forniti principi generali cui attenersi in ordine alla rappresentatività dei territori per loro dimensionamento e dei sindaci delle città metropolitane. Tuttavia, al fine di garantire una opportuna differenziazione tra i tipi e le caratteristiche dei rappresentanti individuati in tale sede, potrebbero essere previsti per via normativa una serie di criteri, tesi a indicare, ad esempio, la necessità della ricerca di un equilibrio tra le diverse provenienze (eventualmente prevedendo l'impossibilità di avere più di

un rappresentante proveniente dai comuni di ciascuna Regione o Provincia autonoma), nonché l'elencazione di alcuni criteri finalizzati a orientare la scelta, in modo da assicurare la presenza di almeno:

- 1 rappresentante proveniente da un comune di una Regione a Statuto speciale;
- 1 rappresentante proveniente da un comune compreso in una Città metropolitana;
- 1 rappresentante proveniente da un comune al di sotto del 15.000 abitanti.

Appare condivisibile la soluzione prospettata nella relazione del Presidente D'Alia con cui si abbina all'elezione dei componenti delle Regioni e delle Province autonome da parte dei Consigli regionali la garanzia della partecipazione ai lavori della Commissione parlamentare per le questioni regionali degli esecutivi regionali con un ruolo analogo a quello svolto, in quella medesima sede, dal Governo nazionale. Si tratterebbe di una soluzione coerente con il funzionamento della forma di governo parlamentare che rafforza le tesi che portano alla opportunità di rinsaldare i legami tra rappresentanti delle Assemblee legislative nazionale e regionale, e i rispettivi esecutivi nel disegno di legge delle politiche pubbliche.

Si verrebbero così a delineare due sedi: quella parlamentare (Commissione integrata) e quella governativa (Conferenze verticali). Le Conferenze verticali interverrebbero sui profili dell'impatto amministrativo e finanziario delle proposte e la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata, oltre a far sintesi finale, si occuperebbe del rispetto della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni ai sensi dell'articolo 117, in un'ottica politico-istituzionale diretta a deflazionare il contenzioso e a far evolvere la legislazione statale verso il necessario adeguamento ai principi dell'autonomia e del decentramento (art. 5 cost.).

Estremamente rilevante è anche la individuazione dei meccanismi di funzionamento e delle competenze della Commissione integrata e degli ambiti di intervento. La volontà di valorizzazione della componente rappresentativa delle autonomie territoriali potrebbe tendere a una sua considerazione distinta rispetto alla componente "parlamentare" all'interno della Commissione integrata, ad esempio percorrendo ipotesi di **voto distinto "per componente"**: **l'effetto vincolante del parere discenderebbe cioè unicamente ove il parere negativo o condizionato fosse approvato con la maggioranza di entrambe le componenti.** Una siffatta previsione di una "doppia maggioranza" potrebbe verosimilmente rendere politicamente più accettabile l'attuazione della disposizione in parola, in quanto — in ultima analisi — lascerebbe comunque (anche) alla componente parlamentare la decisione sull'attivazione dei meccanismi procedurali previsti dall'art. 11, comma 2 (e dunque la richiesta di maggioranza assoluta in Assemblea per il superamento delle determinazioni della Commissione integrata). Tuttavia, va anche considerato che un'interpretazione letterale della disposizione richiamata, che fa riferimento ad un parere "espresso" dalla Commissione integrata, sembrerebbe ostare a meccanismi attuativi tali da irrigidire troppo il raggiungimento della maggioranza in seno alla Commissione integrata. La previsione di doppie maggioranze, infatti, potrebbe impedire la formazione di una maggioranza trasversale alle due componenti e perciò in qualche misura minare la natura parlamentare dell'organo. In alternativa, si potrebbe

prendere in considerazione il meccanismo di **decisione per consenso utilizzato in sede europea**, che configura un processo decisionale di gruppo che permette di addivenire a decisioni “cooperative” e consensuali, che non sono solo espressione dell’accordo raggiunto tra la maggioranza dei partecipanti, ma che integrano altresì le obiezioni opposte dalla minoranza, trovando soluzioni sostenute attivamente da tutti o che, perlomeno, tutti ritengono accettabili.

L’ambito di intervento della Commissione integrata relativamente alle **materie di legislazione concorrente** di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., nonché all’**autonomia finanziaria** degli enti territoriali, di cui all’art. 119 Cost consentirebbe inoltre di ricomporre all’interno di un percorso condiviso la materia finanziaria. Le intese bilaterali – ad esempio - che si sono moltiplicate negli ultimi anni in ambito di finanzia pubblica sono un rischio poiché si consente allo Stato di distribuire risorse in modo discrezionale, con una notevole dose di disparità di trattamento. L’esistenza di una Commissione integrata cui poter e dover rendere conto aiuterebbe molto il traghettamento verso quel regionalismo cooperativo di cui abbiamo dato conto in apertura di questo contributo.

Ulteriori ipotesi di intervento, perciò, potrebbero essere previste in relazione al parere su atti del governo, in particolare in relazione al parere sugli schemi di decreti legislativi che incidano su ambiti di interesse regionale, come pure – in generale – per i pareri interni al procedimento legislativo richiesti dalle commissioni che agiscono in sede referente, secondo quanto già attualmente previsto dai regolamenti di Senato (art. 40, comma 9) e Camera (art. 102, comma 3), ma con riferimento alla Commissione bicamerale per le questioni regionali in composizione non integrata. **E’ di grande utilità anche rappresentare le modalità di lavoro adottate in sede europea presso il Comitato delle Regioni, organo dell’Unione istituito in rappresentanza delle Regioni e delle città.** Si tratta è pur vero di un **organo consultivo** che però elabora periodicamente *pareri*, il cui seguito mette in funzione virtuosi meccanismi di reciproco ascolto interistituzionale. **In questo caso si andrebbe anche ad esaltare il dato politico della Commissione integrata che sarebbe in questo caso dotato di una forte moral suasion.** In particolare va ricorda che l’Italia procede al fine di individuare i suoi componenti in senso al CoR per il tramite della Conferenza delle Regioni per i rappresentanti degli esecutivi, della Conferenza delle Assemblee legislative regionali per i rappresentanti dei Consigli regionali, per il tramite di ANCI per i rappresentanti degli Enti locali (art. 27, legge 234/2012).

Non minore attenzione merita, come evidenziato nelle relazione del Presidente D’Alia, la cosiddetta “razionalizzazione del sistema delle Conferenze” Per quanto concerne i **sistema delle tre Conferenze verticali** (la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome; la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali; la Conferenza unificata) **occorrerebbe procedere alla individuazione a) della fonte con la quale procedere alle modifiche; b) alla sua razionalizzazione c) alla ridefinizione del rapporto con il Governo; d) al riordino delle funzioni/competenze anche in relazione alla integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali; e) alla ridefinizione delle procedure decisionali. I rappresentanti dei legislativi regionali come a tutti noto non siedono in un consesso che è espressione**

degli esecutivi. Per questi motivi è possibile in questa sede esprimere solo alcune considerazioni, ed auspici, non avendo esperienza diretta per poter proporre soluzioni puntuali di riordino.

E' indubbio, dalla esperienza di questi anni, che al fine della agevolazione della comprensione dei meccanismi decisionali è mancato, al sistema dei legislativi regionali, l'accesso diretto alle risultanze delle decisioni assunte (ordini del giorno delle Conferenze, intese, ecc).. La conoscenza ad esempio dei percorsi e delle istruttorie delle cosiddette "intese", la cui ricaduta in ambito regionale non poche volte concerne la messa a punto di articolati provvedimenti normativi, avrebbe agevolato e **migliorato la qualità del procedimento legislativo stesso**. In più di un'occasione, ad esempio, il funzionamento stesso delle attività istituzionali delle Assemblee regionali ha trovato nella Conferenza Stato-Regioni un punto di sintesi politica che ha visto la "partecipazione" dei rappresentanti delle Assemblee (vedi ad esempio l'attuazione del dl 174/2011 convertito con la legge 213 del 2011) e in particolare dei loro Presidenti in mera qualità di "osservatori" al fine di addivenire ad impegnative decisioni di natura legislativa. **Per questi motivi alcuni ambiti di attività debbono essere ricondotti in seno alla sede istituzionale propria che è la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata secondo principi di omogeneità e rappresentanza istituzionale**. Infine la pubblicità degli esiti dei lavori, in particolar modo verso i soggetti destinatari dei provvedimenti stessi, è stata limitata ad un circuito strettamente intergovernativo. Considerando, invece, il ruolo assunto dalle Conferenze in questi ultimi dieci anni, anche in virtù dello stratificarsi della giurisprudenza costituzionale, **è di tutta evidenza la necessità di un riequilibrio e di una razionalizzazione stessa del sistema. Il riordino del sistema delle Conferenze non può trascurare, altresì, l'importanza che assumono, ai fini di un suo efficace funzionamento, le Conferenze c.d. "orizzontali"**, e in particolare la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, le quali potrebbero svolgere un ruolo di primo piano sia nell'ipotesi che si proceda all'attuazione dell'art. 11, l. cost. n. 3 del 2001, sia nell'ipotesi in cui tale disposizione permanga inattuata.

Laddove non si riuscisse a procedere all'integrazione della Commissione per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali, si potrebbe pensare, in alternativa, di prevedere forme e modalità di coinvolgimento formale nell'attività delle due Camere (se non addirittura un vero e proprio "incardinamento" parlamentare: ma per questo occorrerebbe una legge costituzionale, circostanza che induce ad escludere tale opzione) almeno di una delle due attuali Conferenze "orizzontali", che potrebbero comunque maggiormente valorizzate anche nel caso in cui venisse finalmente data attuazione all'art. 11, l. cost. n. 3 del 2001. Potrebbero essere, infatti, proprio questi organi, ed in particolar modo la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, a fare da *trait d'union* tra la Commissione bicamerale integrata, da una parte, e le Conferenze Stato-Regioni e unificata (o addirittura la Conferenza "verticale" unica), dall'altra, supportando con la propria attività istruttoria e di raccordo permanente sia l'organo parlamentare, sia quelli intergovernativi, in modo da garantire un efficace coordinamento nell'esercizio delle funzioni svolte da ciascuno di essi. **In ogni caso la spinta ad una riorganizzazione interna al sistema regionale del funzionamento delle due Conferenze (Governi ed Assemblee) sarebbe indiscutibile qualora si procedesse nel**

senso della integrazione della Commissione bicamerale e con il riordino del sistema delle Conferenze cosiddette verticali.

Riguardo più propriamente alla condizione delle Regioni ad autonomia speciale, la Commissione bicamerale ha già individuato nella indagine a questo dedicata un primo ambito di intervento: quello delle norme di attuazione degli statuti speciali. Ha anche formulato una serie di indicazioni che condividiamo.

Sintetizzando, sono fundamentalmente due i temi su cui si può ora insistere: stabilire tempi certi entro i quali il Governo deve pronunciarsi sul lavoro delle Commissioni paritetiche; assicurare la continuità delle stesse da un lato stabilendo un termine ampio per la durata dell'incarico, dall'altro disponendo la prorogatio dell'organo fino alla nuova nomina.

Sono interventi che si collocano bene in questa fase e che possono realizzarsi probabilmente con semplici modifiche legislative.

La Commissione bicamerale si è anche richiamata al lavoro svolto in sede tecnico – politica dal gruppo che ha fatto riferimento al coordinamento delle Regioni speciali ed al Sottosegretario Bressa. Lavoro che ci ha visti partecipi in alcune fasi e che si è, però, arrestato ad un certo punto col cd documento di Aosta, maturato in gruppo più ristretto e che non è stato oggetto di confronto fra Giunte e Consigli.

Abbiamo notizia che gli esecutivi hanno intenzione di riprendere quel documento completandolo; **riteniamo necessario che il gruppo di lavoro sia integrato con l'apporto dei legislativi per evitare che si giunga, come appunto ad Aosta, a conclusioni non riconosciute dalle assemblee.**

Intanto quelle risultanze possono essere arricchite con le proposte emerse dalla indagine della Commissione bicamerale. La stessa Commissione si era impegnata a verificare l'azione del Governo in questo ambito; soprattutto sembra il momento di praticare in modo propositivo uno degli indirizzi principali dell'indagine: **il rafforzamento dei legislativi nell'ambito loro proprio.**

Nella discussione col sottosegretario agli affari regionali Gian Claudio Bressa è stato anche affrontato l'altro tema: quello della revisione degli Statuti speciali e della individuazione di una procedura concertata che si rifacesse all'intesa prevista dal disegno di riforma costituzionale. Per questa parte il lavoro, svolto con interessanti spunti di novità, si è interrotto ad alcune prime proposte.

Un punto, che del resto rafforza istituti già previsti negli Statuti speciali, sembra però acquisito: la modifica degli statuti speciali passa per procedure a concertazione rafforzata (si parla appunto di intesa), le quali sole possono consentire un aggiornamento degli statuti a misura delle singole specialità. Anche questa prospettiva merita di essere coltivata.

Fermo restando infatti che gli obiettivi attuali vanno commisurati ai tempi, in ogni caso brevi, che ci separano dalla conclusione della legislatura, **non possiamo ignorare che la questione**

del regionalismo si pone oggi in termini più ampi, non più vincolati dai binari alquanto rigidi segnati dalla riforma respinta dal corpo elettorale.

Questo orizzonte più ampio va tenuto presente nel collocare anche quelle che ora vediamo e vogliamo come le riforme possibili

Il tema è in estrema sintesi come debba realizzarsi un regionalismo efficiente e realmente cooperativo, rispettoso delle reciproche competenze di Stato e regioni, delle specificità di ciascuna regione, delle funzioni, che talora ben oltre il disegno costituzionale, esse esercitano o di quelle che sono invece attratte dallo Stato sulla base di scelte economiche e finanziarie non sempre comparabili o giustificate, o delle altre funzioni ancora che sono esercitate in forma integrata ma non sempre coordinata fra i due livelli.

Superata la fase delle poco commendevoli vicende che hanno coinvolto parte del sistema politico regionale, e prendendo atto che le Regioni hanno saputo reagire e, per loro iniziativa o per scelte a volte unilaterali dello Stato, hanno saputo o dovuto mantenere un ruolo importante nel governo del territorio e di taluni rilevanti servizi e politiche pubbliche, chiusa altresì la strada di un facile accentramento, il tema può esser ripreso con più serenità e più consapevolezza.

La domanda è se un regionalismo efficiente debba percorrere necessariamente le vie della legislazione della crisi e dell'accentramento, o piuttosto cercare con più convinzione forme di integrazione e cooperazione fra i due livelli, più rispettose dell'impianto costituzionale e del ruolo effettivamente svolto dalle Regioni anche rispetto alla crisi economica.

Altro aspetto determinante di un regionalismo evoluto è quello delle risorse; lo Stato ha fatto continuo ricorso al coordinamento economico e finanziario per limitare attività e politiche locali; di conseguenza ora vi è una scissione sempre più evidente fra compiti e responsabilità delle Regioni e dei territori e effettiva disponibilità delle risorse per farvi fronte. E' un tema che riguarda non solo le Regioni ordinarie, ma anche sia pure in modo diverso e con difficoltà diverse, le regioni ad autonomia speciale, le quali per effetto dei cosiddetti *accantonamenti* vedono ridursi le disponibilità che dovrebbero essere loro garantite e invece accrescersi viepiù funzioni onerose per effetto di scelte unilaterali statali (per es. ampliamento delle cure costose senza alcun incremento di risorse) ovvero per l'attribuzione di maggiori e ulteriori funzioni a risorse invariate. Se sono necessari dieci anni per mettere a regime un sistema finanziario concordato (come è accaduto per la Sardegna ed ancora sono aperte molte partite controverse) mentre da sette e più anni le funzioni sono già tutte a carico della Regione, è difficile parlare di autonomie privilegiate o garantite.

Soprattutto ci spetta sottolineare un aspetto che la Commissione bicamerale ha mostrato di cogliere nel suo lavoro: un regionalismo evoluto, ispirato alla cooperazione, deve potersi declinare secondo le diversità e le esigenze dei territori e delle forme che la autonomia vi assume.

In questo orizzonte un aggiornamento della specialità è necessario: lo è per lo Stato ma lo è anche per le Regioni.

Le ragioni della specialità non solo non sono superate, ma in taluni casi rafforzate; esse meritano di essere riproposte e rielaborate in funzione della attualità in cui si trovano le singole autonomie speciali. Vi sono ragioni geografiche (insularità, collocazione geografica) che sono oggettive ed insuperabili, vi sono specificità che meritano di essere promosse (identità, pluralismo linguistico ed in taluni casi etnico), vi sono ragioni storiche e lunghe esperienze autonomistiche che meritano di essere valorizzate piuttosto che appiattite. Tutte richiedono, per ragioni diverse, politiche dedicate propriamente a dimensione regionale e articolazioni istituzionali conseguenti, attagliate a quei territori.

Le norme di attuazione degli Statuti speciali, con gli accorgimenti indicati nella indagine, possono ancora essere d'aiuto nell'aggiornamento delle specialità in forme concordate fra Stato e singole Regioni. Tuttavia in un orizzonte più ampio, con un rinnovato clima di rilancio del regionalismo, un ripensamento degli stessi Statuti speciali non solo è necessario, ma potrebbe concorrere in modo rilevante alla evoluzione complessiva del sistema regionale, anche di quello ad autonomia ordinaria.

La valorizzazione della specialità non contrasta con l'altro principio che anche nella recente proposta di riforma si è tentato di contrapporre: quello cioè delle asimmetrie delle autonomie regionali. Queste due direttrici meritano di essere messe a confronto; entrambe rispondono, su piani e con intensità diversi, ad un principio di differenziazione che è proprio di ogni ordinamento effettivamente autonomistico. Finora l'apertura dell'articolo 116 comma 3 si è rivelata infecunda e solo richiamata da qualche iniziativa connotata politicamente. Ora è evidente, invece, che anche nella esperienza delle regioni ordinarie vi sono margini per sperimentare una certa differenziazione di funzioni e di compiti in relazione alle particolarità delle diverse Regioni.

Raccordi, cooperazione, efficienza non coincidono insomma con omologazione o appiattimento.

I temi riproposti dalla Commissione per le questioni regionali sono dunque attuali e meritano di essere rapidamente trasformati in proposte, per favorire un adeguamento del regionalismo al quadro istituzionale; possono allo stesso tempo collocarsi utilmente in un orizzonte più ampio, quale prima soluzione dei nodi che hanno ostacolato una effettiva ed efficiente attuazione del regionalismo italiano e premessa per un'evoluzione complessiva in chiave di un'autonomia responsabile ed efficiente dell'intero sistema. Un obiettivo di più lungo termine che può tuttavia contribuire non poco ad una maturazione della nostra democrazia.

ALLEGATO 2



17/22/CR05/C1

**POSIZIONE DELLE REGIONI SUL RIORDINO DELLE FORME DI
RACCORDO TRA STATO E AUTONOMIE TERRITORIALI**

Sommario

Introduzione	3
1. L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001 e l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Composizione, funzionamento ed effetti delle deliberazioni	8
1.1. Individuazione della fonte normativa e disciplina della composizione della Commissione.....	8
1.2. Competenze della Commissione in composizione integrata.....	10
1.3. Modalità di deliberazione e di funzionamento della Commissione.....	11
1.4. Effetti dei pareri della Commissione nell'ambito del procedimento legislativo	12
2. Spunti di riflessione in ordine alla revisione delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali. Il sistema delle conferenze a Costituzione invariata	14
2.1. La posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome con particolare riferimento al "sistema delle conferenze". Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali del 7 aprile 2016.....	14
2.2. L'adeguamento delle sedi e delle modalità di consultazione e concertazione interistituzionale. Proposta per l'introduzione di un Accordo per la consultazione preventiva e reciproca.....	16
2.3. Regolare le procedure e riorganizzare i lavori in base al peso e alla natura degli oggetti	18
2.4. L'esigenza di garantire maggiore bilateralità tra Governo e esecutivi. Introdurre misure legislative di modifica delle attuali procedure (l. n. 400/1988, d.lgs. n. 281/1997, l. n. 131/2003).....	19

Introduzione

Nella decisione della *Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali* di avviare, a pochi mesi dalla chiusura della precedente indagine conoscitiva sulle “*forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali*”, una nuova indagine ed un nuovo ciclo di audizioni¹ risiede l’esigenza di rinnovare la riflessione su questioni rimaste del tutto irrisolte, anche e a maggior ragione dopo il fallimento del progetto di revisione costituzionale, approvato dal Parlamento in via definitiva il 12 aprile 2016 (recante “*Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*”).

Ci si riferisce in particolare al non nuovo tema dell’integrazione della stessa *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, già prevista dall’articolo 11 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*), e alla prospettiva di rinvigorire e dare ulteriore sviluppo al c.d. “*sistema delle conferenze*”, a partire da come lo stesso si è via via configurato per prassi, dalla sua “*istituzione*” ad oggi.

Non sono irrilevanti, dunque, le ragioni che, sul piano dei rapporti tra Stato e autonomie, si sono imposte all’attenzione del dibattito scientifico e politico-istituzionale dopo la consultazione referendaria dello scorso 4 dicembre.

In prima battuta, non può sfuggire come la revisione costituzionale del Titolo V, Parte II, della Costituzione, e l’assetto dei poteri che ne è disceso, abbia trovato ulteriore conferma anche nell’ultimo dei tre referendum costituzionali celebrati in Italia dall’entrata in vigore delle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001. In ben due occasioni (nel 2006 e nel 2016), i tentativi di riformare la forma di governo italiana non hanno superato lo scoglio referendario. Questo rileva in maniera significativa sulla natura stessa e sulla qualità dei rapporti tra istituzioni centrali e istituzioni territoriali; conseguentemente è necessario portare a soluzione le aporie che il sistema ha prodotto. E questo non solo con riferimento all’esigenza di superare l’elevato contenzioso sviluppatosi negli oltre 15 anni di vigenza dell’attuale Titolo V della Costituzione, ma anche e soprattutto per rendere le stesse istituzioni capaci di dare risposte più adeguate alle richieste crescenti della società e dei cittadini (che poi, negli stati liberal democratici, è tratto qualificante il rapporto tra governo e governati).

Nel contesto dei problemi di ordine istituzionale (dall’attuazione dello stesso Titolo V all’attuazione del federalismo fiscale, dall’attuazione della riforma del governo territoriale a quella della pubblica amministrazione) è imprescindibile, dunque, che la riflessione politica tenga conto della complessità che ragioni di ordine più generale impongono di considerare.

Ciò implica, per le autonomie, e le sedi della relativa rappresentanza, l’esigenza di affrontare proattivamente il post *referendum*, avviando, nell’immediato, una riflessione accurata, utile anche a rassegnare una posizione condivisa della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. alla Commissione

¹ L’indagine conoscitiva avviata il 9 febbraio scorso, come si dirà, persegue l’obiettivo di portare a compimento il percorso intrapreso negli ultimi due anni con lo svolgimento di due indagini conoscitive – sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riferimento al “*sistema delle conferenze*”, e sulle problematiche concernenti l’attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale. Si tratta di un ulteriore lavoro reso necessario anche dall’esito referendario del 4 dicembre 2016. In tale decisione sembra risiedere l’esigenza di valorizzare, quantomeno, gli strumenti già disposti dall’ordinamento per garantire l’unità del sistema, nel contesto di una forma di Stato fondata sull’autonomia, secondo quanto sancito all’art. 5 della Costituzione.

parlamentare per gli affari regionali, che il 9 febbraio scorso ha aperto una nuova² indagine conoscitiva sul sistema di raccordo tra Stato e autonomie, necessitata dall'esito referendario.

In buona sostanza, s'è fatto urgente rivedere le regole della cooperazione interistituzionale, semplificandole e, ancora prima, ottimizzandole. È in questa logica che va considerata l'ipotesi di dare attuazione a quanto previsto dalla legge costituzionale n. 3/2001 all'articolo 11.

Le Regioni si trovano ad affrontare, anche in questa fase, una nuova sfida che muove sia dall'esigenza di riordinare il sistema delle *conferenze intergovernative*, cui era approdata anche la prima *Indagine conoscitiva* sulle "forme di raccordo" svolta dalla Commissione nella pendenza del progetto di revisione costituzionale del 2016, ma anche alla necessità di procedere all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, unica sede costituzionalmente prevista di cooperazione legislativa tra Stato e autonomie.

Come frequentemente ricordato dalla Corte costituzionale, infatti, la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi³, non ha solo determinato l'abnorme conflitto costituzionale al quale abbiamo assistito in questi 15 anni, specie sotto il profilo del contenzioso costituzionale tra legislazione statale e legislazione regionale, ma ha al contempo reso estremamente vulnerabile un sistema, quello proprio dello stato regionale, dove il principio collaborativo trova stentatamente applicazione⁴.

La Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. intende pertanto rivendicare, anche in questa fase, una partecipazione attiva e costruttiva sia nel confronto con le istituzioni parlamentari (partecipando alle audizioni fissate dalla Commissione parlamentare), sia nel confronto con il Governo, dove diventano centrali i temi già ricordati dell'integrazione della stessa Commissione e della riforma del "sistema delle conferenze intergovernative", auspiccate da tempo.

Basti notare come la situazione attuale si colleghi idealmente a quella che ha visto la Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. già protagonista del dibattito politico-istituzionale e portatrice di iniziative concrete. Ci si riferisce a quando nel 2006⁵ le istituzioni si trovarono ad affrontare il post-referendum (in quell'occasione la consultazione popolare aveva ad oggetto il progetto di revisione perseguito dall'allora Governo Berlusconi), ragionando prima di tutto in termini di priorità politica.

Gli obiettivi verso cui convergere richiedono, con ogni evidenza, che siano messi in campo tutti gli strumenti riconosciuti dall'ordinamento, con modifiche al sistema delle conferenze intergovernative, con l'attivazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001, e con la previsione di ulteriori forme di "coordinamento orizzontale", anche di natura non formale, che possano colmare le plurime esigenze di raccordo del sistema multilivello.

² Il 13 ottobre 2016, in data antecedente al referendum costituzionale, la Commissione concludeva, rassegnando il Documento conclusivo agli atti della stessa Commissione, la prima Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al "sistema delle conferenze", avviata il 15 novembre 2015.

³ Si vedano in particolare: sentt. nn. 7/2016, 278/2010, 401/2007, 6/2004.

⁴ Non di rado la Corte, nel tentativo di colmare il *vulnus* determinato dall'impossibilità oggettiva di una vera e propria cooperazione legislativa, che sta poi alla base del contenzioso⁴, ha fatto ricorso a criteri di interpretazione ermeneutica al cui interno assume carattere di parametro di costituzionalità l'osservanza delle regole della leale collaborazione (sent. n. 6/2004; sent. n. 303/2003, sent. n. 251/2016). In tale contesto, la legge statale, che intervenga in ambiti sui quali possono venire in rilievo anche competenze regionali, può superare il vaglio di costituzionalità solo ove preveda un *iter* "in cui assumono il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le *intese*⁴, che devono essere condotte in base al principio di lealtà" (sentt. nn. 303/2003, 6/2004). Del resto, implicazioni estremamente rilevanti derivano dalla sent. n. 251/2016 sulla legge delega, n. 124/2015, per la riforma delle pubbliche amministrazioni, di cui si dirà meglio nel prosieguo.

⁵ Si rinvia al documento della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. che riassume la posizione delle Regioni sull'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sul Senato federale (seduta 10 ottobre 2006).

Un punto dirimente della riflessione nella fase attuale dovrà certamente concernere il raccordo tra “*Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata*” e “*sistema delle conferenze intergovernative*” al fine precipuo di valorizzare l’integrazione tra le funzioni legislative e quelle esecutive, che infatti sono intimamente connesse.

In questa logica, il dibattito viene orientato di fatto verso obiettivi nuovi perseguendo la realizzazione dell’integrazione dei sistemi istituzionali sia attraverso la valorizzazione del raccordo tra esecutivi, che sta alla base della collaborazione orizzontale, sia attraverso l’inserimento, con un peso specifico ma variabile, della rappresentanza territoriale nel procedimento legislativo statale. Quest’ultima garantita, in prima battuta, dall’attuazione dell’articolo 11 della l. cost. n. 3/2001.

In primo luogo, va ricordato che sulla necessità di dare attuazione all’articolo 11, le Regioni si sono espresse favorevolmente sin dal 2004, in occasione dell’esame del d.d.l. Calderoli di riforma costituzionale; oggi, tramontata la proposta di riforma costituzionale che avrebbe con il bicameralismo differenziato riconosciuto a rappresentanti degli enti territoriali un ruolo attivo nella formazione delle leggi statali, è naturale, anzi doveroso, interrogarsi su come rendere operativo l’unico strumento che una norma costituzionale riconosce alle Regioni per interagire con il Parlamento, quando legifera in ambiti e materie di loro interesse.

In merito, la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016 ha ribadito con forza che il riparto di competenze fra Stato e Regioni, a Costituzione invariata, deve far perno sulla concertazione e leale collaborazione ogniqualvolta sia necessario armonizzare e comporre i rispettivi interessi, anche per prevenire l’insorgere di contenziosi e dare certezza in ordine alla normativa vigente.

Se la dialettica fra gli esecutivi si deve quindi attivare in seno alle Conferenze (Stato Regioni ed Unificata), e dopo la sentenza citata anche rispetto alle proposte di decreti delegati, come, per quanto attiene al procedimento legislativo ordinario, risulta indispensabile, nel rispetto delle prerogative del Parlamento, rendere effettiva la partecipazione delle Regioni alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Il fatto che a ben 15 anni dalla la revisione del Titolo V, si discuta ancora di come attuare l’art. 11 della l. cost. n. 3/2001, dà la misura di quanto sia complesso per l’ordinamento trovare suoi punti di equilibrio.

È sufficiente ricordare che il tema dell’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali fu già a suo tempo introdotto dal revisore costituzionale come “soluzione ponte”, in attesa della riforma “del titolo I della parte seconda della Costituzione”⁶.

È noto, al riguardo, che la questione del superamento del bicameralismo paritario e indifferenziato con la trasformazione della seconda Camera in *camera a rappresentanza territoriale* era già, in quel contesto, fortemente sostenuta da un ampio schieramento di forze politiche, ma, all’evidenza dei fatti, perciò stesso comunque insufficiente.

Il dibattito odierno risente inevitabilmente di ciò che è accaduto in questi 15 anni e dell’impatto che hanno prodotto ben due procedimenti di massiccia revisione costituzionale ex art. 138 Cost., nessuno dei due confermato.

Affrontare ancora oggi questi temi richiede, tra le altre e con priorità, la consapevolezza del nuovo equilibrio che si è determinato, *in primis*, nello stesso assetto dei poteri legislativi, ripartiti tra lo Stato e le Regioni.

⁶ L’Art. 11, comma 1, dispone che “*Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*”.

Al contempo, mentre per un verso istituti previsti *ex novo* (v. art. 11, l. cost. n. 3/2001) per garantire l'ingresso delle rappresentanze territoriali in Parlamento e nel procedimento legislativo ordinario statale sono rimasti *lettera morta*, in parallelo hanno assunto un ruolo sempre più forte le conferenze tra esecutivi.

Un approccio efficace deve tenere conto di questo: la revisione del Titolo V del 2001 era pensata per realizzare *sic et simpliciter* una forma di stato a spiccata matrice federale. Nella fase odierna, la situazione si presenta molto diversa, anche e soprattutto per la dimensione e la qualità che hanno via via assunto i processi sociali, politici ed economici contingenti.

Affrontare oggi un dibattito di questo tipo richiede una riflessione che, in buona sintesi, attiene ai gangli essenziali del nostro ordinamento costituzionale.

Sotto questo profilo, a distanza di qualche anno dalle conclusioni del *Comitato paritetico*⁷ istituito per l'attuazione dell'art. 11 più volte richiamato, è certamente da accogliere positivamente la decisione della Commissione di svolgere oggi una *rimmossa* analisi sulle modalità per portare a compimento la riforma costituzionale del 2001, a partire dalle caratteristiche che il sistema ha autoprodotta in via materiale dalla sua entrata in vigore.

Tuttavia, per come si è in concreto consolidato il modello di riparto tra competenze legislative statali e regionali *ex art. 117 Cost.*, la norma contenuta nell'art. 11, l. cost. n. 3/2001, mostra di per sé un limite assoluto, non solo perché la sua applicazione è circoscritta alle materie *ex comma 3 dell'art. 117 Cost.* (di competenza concorrente), non riferendosi ad ambiti ancora più rilevanti in cui si estrinsecano gli indirizzi politici e gli indirizzi politico-legislativi.

Del resto, non è casuale, anche sotto questo profilo, che la giurisprudenza costituzionale abbia svolto un'accurata ricostruzione interpretativa che ha portato all'individuazione delle cc.dd. "*materie trasversali*" tra i titoli di competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. e), lett. m), lett. s)), dove la ricerca della leale collaborazione si giustifica proprio per l'interferenza con prerogative regionali.

Alla stregua di queste, assume rilevanza, ai nostri fini, anche la competenza statale che insiste a vario titolo sulla disciplina del *governo territoriale*, *in primis* su quella relativa all'ordinamento locale, *ex lett. p)* del citato art. 117, comma 2, Cost.

Emerge chiaramente dalla riflessione politica, nonché dal lavoro tecnico, svolto da ultimo in relazione all'approvazione e attuazione della legge n. 56/2014, come nella dialettica interistituzionale rivesta priorità chiarire la portata della competenza statale sul *governo territoriale* e in che misura sia garantita quella regionale, giustificabile in relazione al più generale principio di differenziazione.

Quello a cui occorre dare vita ora è un sistema corrispondente alla "costituzione materiale" e non a quella "formale", il divario tra le quali è concausa del disallineamento dell'attuale sistema multilivello.

Nel recente progetto di revisione costituzionale non confermato dal referendum si dava infatti soluzione a questo problema attraverso la trasformazione sia del Senato in camera delle autonomie regionali e locali ma anche attraverso una complessa revisione dei procedimenti legislativi ordinari che, per certi ambiti di materia (ordinamento locale) vedevano un coinvolgimento della seconda camera rinforzata, pur restando sganciato dal tradizionale procedimento bicamerale puro.

⁷ Il Comitato paritetico, cui partecipavano 4 senatori e 4 deputati, fu istituito nel corso della XIV legislatura su proposta dei Presidenti delle due Camere e delle Giunte per il regolamento, elaborando alcune ipotesi di modifica ai regolamenti parlamentari precipuamente finalizzate alla compiuta attuazione della norma costituzionale in argomento. L'esito dei lavori è stato oggetto di valutazione da parte delle due Giunte per il regolamento, di Camera e Senato, nelle sedute del 28/11/2002.

Risulterebbe persino fuorviante escludere oggi dall'applicazione dell'art. 11 la disciplina del "governo territoriale" *ex lett. p)* dell'art. 117, comma 2, Cost.

PARTE PRIMA

1. L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001 e l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Composizione, funzionamento ed effetti delle deliberazioni

Il richiamato articolo 11 della legge cost. n. 3/2001 dispone:

1. Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti”.

Per dare attuazione al citato articolo 11, occorre affrontare, come evidenziato nella relazione della Commissione parlamentare in data 9 febbraio 2017, i seguenti punti:

1.1. Individuazione della fonte normativa e disciplina della composizione della Commissione

Fermo restando che gli aspetti inerenti al funzionamento ed all'organizzazione della medesima, nonché alle modifiche del procedimento legislativo, sono disciplinati dai regolamenti parlamentari, l'articolo 126 della Costituzione riferisce la costituzione della CPQR ai “*modi stabiliti con legge della Repubblica*”.

L'orientamento della Commissione che ritiene compatibile il ricorso alla legge per regolare i meccanismi di rappresentanza (quali, quanti membri e con quali modalità prescelti) con il disposto dell'articolo 11 legge cost. n.3/2001 che demanda ai regolamenti parlamentari le disposizioni attuative, è condivisibile.

Infatti, con l'approvazione di una legge ordinaria verrebbe consentito alle Regioni di sottoporre la disciplina dei meccanismi di rappresentanza al vaglio dei giudici costituzionali, a tutela delle proprie prerogative costituzionali come risultanti dalla pluriennale opera di rielaborazione e ricostruzione della Consulta.

In ogni caso, stante le ricadute a livello regionale e locale ed anche per risolvere preventivamente possibili controversie di carattere costituzionale, si ritiene che il disegno di legge attuativo dell'articolo 11 legge cost. n. 3/2001 dovrebbe essere sottoposto all'esame del sistema delle Conferenze, ai sensi delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Le vigenti norme, assai risalenti nel tempo, (articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 e articolo 32 della legge 28 ottobre 1970, n. 775) sarebbero quindi da modificare e/o integrare, nel rispetto dell'autonomia organizzativa costituzionalmente riconosciuta alle Regioni.

Pertanto, fermo restando che il numero complessivo di componenti in rappresentanza delle Regioni e degli enti locali, anche in relazione all'applicazione del principio di leale collaborazione sancito

dalla giurisprudenza costituzionale sul titolo V, deve essere individuato in modo paritario rispetto ai componenti parlamentari, e che è imprescindibile che ogni Regione, nessuna esclusa, sia rappresentata nella Commissione, le modalità di scelta dei rappresentanti regionali dovranno essere riservate alle Regioni, salva la previsione di una norma sussidiaria in caso di inerzia.

Resta da valutare con attenzione la proposta della Commissione in ordine alla “natura” della componente regionale di rappresentanza da designare all’interno della commissione medesima in attuazione della sua integrazione.

Occorre cioè stabilire se la componente di rappresentanza regionale debba riferirsi all’organo legislativo regionale, come opinato dalla stessa Commissione, ovvero a quello esecutivo. Si può apprezzare richiamando il dibattito e le proposte avanzate dalla Conferenza delle regioni e delle PP.AA. nel 2006.

Quanto al *numero* dei componenti, fatta salva una riduzione dei componenti parlamentari, onde evitare di rendere difficoltosi i lavori della Commissione integrata (ad es. per mancato raggiungimento del quorum, strutturale e/o funzionale), alle Regioni dovrebbero essere riconosciuti 22 membri, uno per ciascuna Regione e Provincia autonoma.

L’eventuale squilibrio che si dovesse determinare tra rappresentanti regionali e rappresentanti locali, per garantire la pariteticità fra componente parlamentare ridotta e componente delle autonomie territoriali, sarebbe pienamente giustificato dal fatto che le competenze della Commissione riguardano per la maggior parte ambiti di pertinenza delle Regioni, unici enti titolari di competenze legislative costituzionalmente garantite.

Si segnala, sul punto, che non deve competere alla norma statale stabilire se le Regioni debbano disciplinare le modalità di scelta dei propri rappresentanti con norma di rango statutario o con legge regionale, diversamente da quanto opinato dalla Commissione; inoltre, la designazione del rappresentante degli esecutivi di volta in volta chiamato a partecipare alle sedute della CPQR potrebbe più propriamente essere attribuita alla Conferenza delle Regioni, anziché alla Stato-Regioni, a garanzia dell’autonomia organizzativa regionale e per consentire un utile raccordo con l’attività della Conferenza delle Regioni, che potrebbe così recuperare un ruolo significativo anche rispetto ai lavori del Parlamento.

Infine, sotto il profilo della composizione delle rappresentanze territoriali, assume rilievo il tema della designazione dei rappresentanti delle autonomie locali. Si tratta, anche a prescindere dal numero dei componenti, di una vera e propria scelta di politica istituzionale, con forti implicazioni non solo per la sorte delle stesse autonomie locali, ma per la stessa caratterizzazione della Commissione e dell’Assemblea parlamentare⁸.

È noto, al riguardo, che parte della dottrina⁹, che si è concentrata su questo profilo specifico – considera prioritaria la diretta rappresentanza delle collettività territoriali. Su tale premessa si ritiene dirimente l’ancoraggio dell’intera rappresentanza degli enti locali su base “*territoriale*”.

Questa riflessione fa riemergere il problema non risolto dell’organismo chiamato a nominare la componente locale in senso alla Commissione integrata. All’ipotesi – su cui peraltro convergono la Commissione medesima¹⁰ e il Comitato paritetico del 2002 – di far designare tali rappresentanti dalla

⁸ In tal senso, R. Bin “*Un nodo decisivo: democrazia e corporativismo nella integrazione della Commissione parlamentare*”, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 15/2001.

⁹ *Ibidem*;

¹⁰ Si rinvia alla relazione introduttiva svolta in Commissione il 9/2/2017 dal Presidente D’Alia, nella quale si suggerisce l’attribuzione della designazione da parte della componente di rappresentanza locale della Conferenza Unificata.

Conferenza Stato-Città o dalla Conferenza Unificata¹¹ conseguirebbe un'asimmetria evidente fra meccanismi di designazione della componente regionale e meccanismi di designazione della componente locale. Questo determinerebbe pertanto un forte disallineamento rispetto al ruolo politico-istituzionale degli organi locali.

La questione è stata anche già affrontata in sede di coordinamento tecnico della Commissione Prima della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. nel corso della riunione del 22 febbraio u.s., e, mantenendo fermo il principio per cui la rappresentanza degli enti locali deve essere designata “*su base territoriale*” (e non quindi “*su base nazionale*”), la soluzione (nuovamente) proposta sarebbe che i nuovi regolamenti parlamentari demandassero la designazione all'organismo di rappresentanza locale, il *Consiglio delle autonomie locali* (CAL), previsto dall'art. 123, u.c., Cost.

Sul punto, potrebbe essere considerata l'ipotesi di attribuire tale compito al *Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle autonomie*, istituito nel 2012.

Nulla peraltro esclude, riallacciandoci idealmente alla più recente proposta di revisione costituzionale relativamente alla composizione del Senato, che la designazione della componente locale possa essere attribuita a Consigli regionali.

1.2. Competenze della Commissione in composizione integrata

Passando alla questione delle competenze della Commissione integrata, l'articolo 11, comma 2, attribuisce alla Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali una competenza consultiva rinforzata in relazione ai progetti di legge riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione.. A tal proposito, le proposte formulate dalla Commissione nella relazione introduttiva svolta il 9 febbraio u.s. dal Presidente D'Alia sono condivisibili (ampliamento della funzione consultiva della Commissione in composizione integrata a tutti i progetti di legge di interesse degli enti territoriali, comprese le leggi di delegazione legislativa e gli altri atti assegnati per i pareri alle Commissioni parlamentari).

Gli effetti rinforzati dei pareri riguarderebbero comunque solo gli ambiti di cui all'articolo 11, comma 2, mentre per gli altri pareri si applicherebbe la disciplina ordinaria prevista per i pareri delle Commissioni permanenti.

La competenza della Commissione in composizione integrata può infatti estendersi ad altri ambiti, tenendo conto che le attuali competenze della Commissione definite dai regolamenti parlamentari risultano più ampie.

In particolare i regolamenti parlamentari, con disposizioni precedenti alla riforma costituzionale del 2001 e mai adeguate a tale riforma, attribuiscono alla Commissione una funzione consultiva più ampia, riferita ai “progetti di legge che contengano disposizioni nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione e in quelle previste dagli Statuti speciali delle regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l'attività legislativa o amministrativa delle regioni” (articolo 102, comma 3, Reg. Camera; articolo 40, comma 9, Reg. Senato).

¹¹ A tal proposito, l'art. 9 del d.lgs. n. 281/1997, comma 2, lettera d), stabilisce che la Conferenza Unificata 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*”. La Conferenza Stato-Città, ai sensi dei commi 5,6 e 7, al contrario, non ha specifiche funzioni di designazione di rappresentanti.

In linea con quanto già rilevato dal Comitato paritetico istituito nella XIV legislatura, l'articolo 11, comma 2, non può dunque essere letto come limitativo delle competenze della Commissione integrata, in quanto esso si limita ad attribuire un particolare effetto procedurale ai pareri adottati dalla Commissione su determinati progetti di legge. I progetti di legge indicati dal citato comma 2 non risultano infatti esaustivi degli ambiti di interesse delle Regioni e degli enti locali. Inoltre, la oramai copiosissima giurisprudenza costituzionale sul titolo V dimostra come questioni di riparto di competenza tra Stato e Regioni possano porsi con riguardo alla maggior parte dei progetti di legge, al di là del formale riparto delle materie tra i commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 117. In tal senso depongono anche i pareri attualmente espressi sul punto dalle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato.

Appare dunque preferibile la soluzione che attribuisce alla Commissione in composizione integrata potere consultivo su tutti i progetti di legge di interesse per gli enti territoriali, mantenendo dunque una competenza inalterata rispetto a quella della attuale Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Continuerebbe invece a spettare alla Commissione parlamentare non integrata il parere sugli atti di scioglimento dei Consigli regionali e di rimozione del Presidente della Giunta regionale, in quanto l'articolo 126 Cost. e gli Statuti delle Regioni speciali attribuiscono espressamente tale parere ad una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Quanto allo svolgimento di attività conoscitiva, sarebbe auspicabile che i regolamenti parlamentari riconoscessero tale attività alla Commissione in composizione integrata, anche per favorire un approccio condiviso tra Stato centrale ed autonomie a problematiche di interesse comune.

1.3. Modalità di deliberazione e di funzionamento della Commissione

Quanto all'individuazione delle modalità di deliberazione e funzionamento della Commissione in composizione integrata, certamente è uno dei punti più delicati dell'attuazione dell'articolo 11.

Si tratta infatti del primo caso in cui una Commissione parlamentare assume deliberazioni con la partecipazione di soggetti non parlamentari (oggi l'unico caso di partecipazione di soggetti non parlamentari alle deliberazioni delle Camere è la partecipazione dei delegati regionali al Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica).

La principale questione da risolvere, riguarda i quorum strutturali e funzionali.

La soluzione del voto per componenti (due componenti: quella parlamentare e quella delle autonomie considerate nel loro complesso) sembra preferibile, anche alla luce di quanto la Corte Costituzionale ha sottolineato in occasione dell'esame di questioni di legittimità sollevate da alcune Regioni in ordine all'istituzione ed al coinvolgimento della Conferenza Unificata (sentenze nn. 337/2001 e 408/1998).

La Corte ha rinvenuto nella disciplina delle concrete modalità di funzionamento della Conferenza una adeguata tutela della posizione delle Regioni, "posto che nell'organismo unificato non vi è la totale compenetrazione fra la Conferenza Stato-Regioni e quella Stato-Città". La Corte ha ritenuto le Conferenze Stato Regioni e Stato Città organismi tra loro ben distinti come indicato dalla previsione contenuta nell'art. 9, comma 4, legge n. 281/1997 che sancisce che l'assenso della Conferenza Unificata è assunto attraverso il consenso distinto dei membri dei due gruppi delle autonomie che compongono le due Conferenze.

Trattandosi di questioni assimilabili, si ritiene che la votazione per componenti sia quella più rispettosa del ruolo che la legge costituzionale n. 3/2001 ha inteso garantire a Regioni ed enti locali con la partecipazione alla Commissione parlamentare.

Il parere si intende approvato quando, a seguito dell'effettuazione di un'unica votazione cui partecipino contestualmente sia i parlamentari sia i rappresentanti delle autonomie, esso abbia ottenuto la maggioranza dei voti della componente parlamentare e di quella delle autonomie (complessivamente considerata), distintamente computate. Tale soluzione presenta il pregio di incentivare la ricerca di soluzioni concordate tra la componente parlamentare e il sistema delle autonomie e di promuovere il raggiungimento di intese tra i diversi livelli di rappresentanza istituzionale, in quanto l'intesa costituisce l'unico modo per assicurare il funzionamento della Commissione. Il mancato raggiungimento dell'accordo e la conseguente inerzia della Commissione costituisce, inoltre, un deterrente capace di innescare la ricerca di un meccanismo virtuoso di composizione preventiva dei conflitti.

A tal proposito, si condivide la proposta della Commissione con cui si prospetta come modalità ordinaria di lavoro della Commissione la nomina di due relatori, un parlamentare ed un rappresentante delle autonomie, in modo da favorire il raggiungimento di una posizione concordata tra parlamentari nazionali e rappresentanti delle autonomie.

1.4. Effetti dei pareri della Commissione nell'ambito del procedimento legislativo

Ulteriore questione assolutamente rilevante riguarda gli effetti nell'ambito del procedimento legislativo dei pareri espressi dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. L'art. 11, c. 2, dispone in proposito che *“quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.”*

A tal proposito è condivisibile che, come sopra affermato, gli effetti rinforzati dei pareri riguardino solo gli ambiti di cui all'articolo 11, comma 2, mentre per gli altri pareri si applichi la disciplina ordinaria prevista per i pareri delle Commissioni permanenti.

Con alcuni temperamenti, però: l'attuazione dell'articolo 11, c. 2, avviene dopo oltre 15 anni dall'approvazione della riforma del 2001 e deve dunque tenere conto della ormai stratificata giurisprudenza costituzionale sul titolo V, che ha dato una lettura fortemente innovativa rispetto alla lettera del testo costituzionale delle elencazioni di materie ivi contenute.

La Corte costituzionale ha infatti più volte sottolineato che la complessità dei fenomeni sociali oggetto di disciplina legislativa rende nella maggior parte dei casi 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 Consulta medesima non ha esitato a definire *“inestricabilmente commiste”* (sentenza n. 250/2015; *ex plurimis*, sentenze n. 278/2010; n. 213/2006, n. 133/2006, n. 431/2005, n. 231/2005; n. 219/2005, n. 50/2005, n. 308/2003).

Gli interventi del legislatore sono infatti frequentemente volti *“a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse, quanto piuttosto interessi distinti che ben*

possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni corrispondenti alle diverse materie coinvolte" (sentenza n. 251/2016).

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale ha peraltro dimostrato come non sia possibile una chiara distinzione tra le materie di cui ai commi secondo, terzo e quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Si propende, pertanto, per un'interpretazione evolutiva del riferimento alle materie di cui all'articolo 11, c. 2, che ricomprenda tutte le materie suscettibili di determinare un intreccio tra ambiti materiali di pertinenza statale ed ambiti di pertinenza regionale.

Si tratta di un'interpretazione estensiva, necessaria peraltro per allineare la formulazione dell'articolo 11, c. 2, alla consolidata giurisprudenza costituzionale.

PARTE SECONDA

2. Spunti di riflessione in ordine alla revisione delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali. Il sistema delle conferenze a Costituzione invariata**2.1. La posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome con particolare riferimento al “sistema delle conferenze”. Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali del 7 aprile 2016**

Nel dare avvio alla seconda indagine conoscitiva, la Commissione per le questioni regionali sottolinea come la mancata integrazione della Commissione medesima, ai sensi dell'art. 11, l. cost. n. 3/2001, vada considerata una delle cause dell'elevato contenzioso e dello stallo del sistema. D'altra parte va rilevato che la Commissione individua in una delle soluzioni¹² la razionalizzazione del “sistema delle conferenze”, mai adeguato alla riforma del titolo V. Soluzione la cui attivazione è ineludibile, alla luce dell'esito negativo del referendum costituzionale sul testo di revisione volto al superamento del bicameralismo indifferenziato e la trasformazione del Senato in camera delle autonomie.

È ben noto che il progetto di revisione costituzionale del 2016 non menzionava il sistema delle conferenze¹³ e dunque operava la scelta di non costituzionalizzarle, come invece era stato ipotizzato, in diverse occasioni, dalla Regioni¹⁴.

Il progetto di legge costituzionale prevedeva tra le attribuzioni del nuovo Senato “*funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica*”. E tuttavia, la relazione tra questa particolare attribuzione senatoriale e la natura stessa delle attribuzioni delle conferenze intergovernative merita una precisazione, confermata peraltro nelle conclusioni della prima indagine conoscitiva. In nessun caso infatti, se ne proponeva la soppressione *sic et simpliciter*, ma un loro complessivo riordino in chiave di valorizzazione della funzione tipica delle conferenze, che è il raccordo tra esecutivi, attraverso l'ottimizzazione dei meccanismi cooperativi che si dispiegano nella fase attuativa delle decisioni legislative. Del resto, nell'ambito delle audizioni svolte in Commissione¹⁵, si è registrato un ampio riconoscimento del fondamentale ruolo di raccordo tra Stato e autonomie territoriali svolto, in questi 15 anni dalla riforma costituzionale del 2001, dalle Conferenze¹⁶.

¹² Merita essere annotato, anche in questa sede, che accanto alla soluzione prospettata sopra, la Commissione individua altri tre filoni di attività da sviluppare nell'indagine avviata, proprio attribuendo ai temi in questione un peso specifico nel potenziamento del sistema di raccordo tra Stato e autonomie. Si tratta in particolare, dell'attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, sancita nell'art. 119, Cost., dell'aggiornamento degli Statuti speciali, dell'attivazione di forme diffuse di “*regionalismo differenziato*”, ex art. 116, comma terzo, Cost. di grande rilievo, al riguardo di quest'ultimo aspetto, quanto si legge nella relazione introduttiva alla seduta del 9 febbraio del Presidente D'Alia e cioè che il riconoscimento di forme particolari di autonomia “*dovrebbe finalmente trovare compiuta attuazione nella prospettiva di una «specialità diffusa», in grado di rispondere in maniera mirata ai bisogni emergenti dai diversi territori, nell'ottica di una valorizzazione delle diversità e in un quadro concordato di responsabilità*”.

¹³ A differenza del legislatore costituzionale del 2005, il quale, nel testo sottoposto a referendum il 25-26 giugno 2006, costituzionalizzava la Conferenza Stato-Regioni, che aveva il compito di “*promuovere Accordi e Intese*”, e prevedeva l'istituzione con legge delle altre conferenze “*tra lo Stato e gli enti di cui all'articolo 114 della Costituzione*” (previsioni che collocava nel corpo dell'art. 118, Cost., collegandole, quindi, all'esercizio delle funzioni amministrative).

¹⁴ Si rinvia al Documento della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. del 10 ottobre 2006.

¹⁵ Si rinvia in particolare all'Audizione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA., Stefano Bonaccini, del 7 aprile 2016, consultabile on-line.

¹⁶ Si veda il Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sulle “*forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali*”, pubblicato on-line, pagg. 15-22.

In quella stessa occasione, anche la Conferenza delle Regioni e delle PA aveva affrontato il tema del riordino del sistema delle conferenze nella prospettiva della riforma, e quindi della trasformazione del Senato, camera legislativa a rappresentanza territoriale, che assumeva tra i suoi compiti il raccordo tra livelli istituzionali, senza mai mettere in discussione la valenza specifica della funzione svolta dal sistema delle conferenze¹⁷. Funzione che restava, anche nel nuovo assetto, caratterizzata da un raccordo intergovernativo (tra organi espressione di un potere esecutivo), di per sé idoneo ad inserirsi nella fase di definizione della legge.

Il sistema della cd. “concertazione interistituzionale” ha indubbiamente avuto, soprattutto nell’ultimo decennio, un inarrestabile *trend* di crescita e, sia pure con le difficoltà dovute proprio a questo sviluppo, ha sin qui garantito la tenuta dei rapporti tra livelli di governo, “*colmando la mancanza nel nostro ordinamento di altre sedi di cooperazione e rappresentanza degli interessi territoriali*”¹⁸.

Nel Documento del 23 marzo 2016, che riassume la posizione della Conferenza delle Regioni, espressa dal Presidente nell’audizione del 7 aprile 2016 presso la Commissione nell’ambito della precedente Indagine conoscitiva, i punti qualificanti ponevano l’accento sulla necessità di assicurare meccanismi di raccordo tra le conferenze intergovernative e il procedimento legislativo statale. Questo tenuto conto che “*la necessaria mediazione tra interessi statali, regionali e locali non si esaurisce certo nella sola definizione delle norme legislative*”¹⁹.

Al raccordo legislativo avrebbe dovuto assolvere il nuovo Senato. La funzione di raccordo, ad esso specificamente attribuita, andava prima di tutto declinata in base alla natura dell’organo espressione del potere legislativo. Allo stato attuale dell’assetto costituzionale rileva la prospettiva avanzata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali di procedere alla parallela integrazione ai sensi dell’art. 11 della l. cost. n. 3/2001.

La funzione che nel sistema è assolta dalle conferenze intergovernative presenta di per sé tratti peculiari delle soggettività che rappresenta – esecutivi, appunto – e questo porta come conseguenza non solo la considerazione dei limiti cui è sottoposta costituzionalmente, ma anche la particolare posizione che nello stesso sistema ricopre: la responsabilità ultima dell’attuazione delle politiche pubbliche e della qualità delle prestazioni erogate, sulla cui base si forma poi il consenso politico.

¹⁷ Si rinvia sul punto al Documento della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. del 23 marzo 2016 dal titolo “*Prime valutazioni sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle conferenze*”.

¹⁸ Così C. Tubertini “*Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*”, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1-2/2010.

¹⁹ Si rinvia sul punto al Documento della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. del 23 marzo 2016.

2.2. *L'adeguamento delle sedi e delle modalità di consultazione e concertazione interistituzionale. Proposta per l'introduzione di un Accordo per la consultazione preventiva e reciproca*

Nel contesto dato, al fine di affrontare tali nuovi obiettivi, occorre porre a base della riflessione alcuni elementi di specifica rilevanza.

Tra di essi certamente il tema dell'integrazione tra funzione esecutiva e funzione legislativa regionale; il tema del riordino dell'organizzazione e delle procedure sulla base del peso e della natura degli oggetti; i meccanismi per il rafforzamento della bilateralità.

Uno dei punti di partenza è riesaminare le conclusioni della prima indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie rassegnate dalla Commissione parlamentare. È noto che una delle ipotesi avanzate in tale sede è la prospettiva di una riduzione del numero delle Conferenze.

Anche a prescindere dalla condivisibilità di questa proposta, sembra oggettivamente che la fase attuale, per le sue inedite complessità, richieda un approccio più organico ai meccanismi di cooperazione e di coordinamento tra i livelli di governo, sviluppatisi, come ben noto, anche in via di prassi.

Pare di estrema importanza fissare modalità proprie della prassi politica, ispirate al dovere di "lealtà", pilastro fondamentale delle relazioni tra Stato, regioni e autonomie.

Torna di assoluta attualità dare sviluppo concreto al richiamo sistematico della stessa Corte costituzionale al dovere della collaborazione "leale". Mantengono intatto il loro carattere innovativo le proposte avanzate al Governo dalla Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. nella seduta del 10 ottobre 2006, ipotesi formulate nel contesto di un'ampia riflessione sulle questioni nodali post-riforma del Titolo V del 2001. Ci si riferisce in particolare alle strategie indicate per intraprendere "nuovi percorsi ispirati più decisamente alla logica del dialogo tra livelli di governo" [...] "che consenta la partecipazione, con pari grado di responsabilità, ai processi di elaborazione e attuazione delle politiche di governo, pur nella diversità dei ruoli istituzionali"²⁰.

In quel contesto, fu proposta l'idea di definire un vero e proprio "accordo per la consultazione preventiva e reciproca", necessaria per la co-determinazione ex ante delle principali linee di intervento, preventivo all'esame dettagliato delle iniziative.

Questo potrebbe servire, quando si darà corso al nuovo assetto funzionale e procedurale delle conferenze intergovernative, a formulare ODG innanzitutto condivisi, ma soprattutto separati tra oggetti strategici e oggetti più di dettaglio.

Del resto, l'esperienza insegna che il contemperamento reciproco dell'interesse unitario dello Stato, dell'interesse delle singole regioni, delle regioni tra di loro e delle collettività rappresentate spesso è sì garantito da forme di iper-procedimentalizzazione, ma altrettanto spesso è garantito da buone prassi, nell'assenza di meccanismi iper-formalizzati.

Nel nuovo percorso che ci si accinge ad intraprendere, dovranno essere preliminarmente approfondite, con estrema attenzione, tutte le implicazioni che derivano, per un verso, dal principio costituzionale della separazione tra la funzione legislativa ed esecutiva, e per altro verso, dall'intensa complessità dei fenomeni sociali, che ha determinato una fortissima commistione tra tali funzioni.

Si è detto che uno dei rimedi apprestati dall'ordinamento è proprio quello sussumibile sotto il principio della leale collaborazione. È altresì noto che la complessità fattuale dei fenomeni ha investito lo stesso sistema delle fonti, con la forte espansione, tra l'altro, dei poteri normativi del

²⁰ Documento della Conferenza delle Regioni e delle PP.AA. del 10 ottobre 2006.

Governo, vale a dire l'espansione dello strumento della decretazione d'urgenza e della decretazione delegata. Proprio questo impedisce che si possa ragionare nei termini di una netta distinzione tra funzione legislativa e funzione esecutiva.

Prova ne è che le stesse *conferenze intergovernative* hanno assunto, via via, un ruolo determinante sulla stessa formazione della legislazione statale. Questo fenomeno, così importante nella Costituzione materiale, non si è determinato solo per la mancanza dell'integrazione delle sedi legislative, quale avrebbe dovuto essere il Senato delle autonomie, o come dovrebbe essere, ad esito della concreta attuazione dell'art. 11, l. cost. n. 3/2001, la commissione parlamentare per le questioni regionali *integrata*. Si pensi solo a quanta importanza ha avuto l'introduzione nell'ordinamento dell'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali, organo chiamato ad assumere responsabilità primarie anche legislative.

Una riflessione importante dovrà, quindi, riguardare in quest'ottica la nuova fisionomia che ha assunto la stessa legislazione regionale nella dialettica *Esecutivo-Assemblee elettive regionali*.

I temi da ultimo richiamati potrebbero essere utilmente sottoposti ad un'analisi approfondita in occasione dei seminari sulla leale collaborazione, la cui organizzazione è stata assegnata dalla Commissione Prima alla Regione Umbria.

È in questo contesto giuridico, d'altronde, che sono maturate le statuizioni della sentenza cost. n. 251/2016, che, come oramai noto, impone lo strumento dell'intesa sugli schemi di decreti legislativi attuativi della legge n. 124/2015, cd. Legge *Madia* di riforma delle amministrazioni pubbliche.

Pur nell'assenza di un'indicazione circa la sua natura, se intesa *debole* o *forte*²¹, la pronuncia, come da più parti sottolineato²², è una novità nella giurisprudenza costituzionale. Opportunamente, la Corte ha costantemente escluso l'applicazione del principio collaborativo al procedimento legislativo ordinario, mentre nel caso di specie obbliga il legislatore delegato ad osservarlo.

Questo non sembra tuttavia porre un problema sul piano delle fonti del diritto, né ribalta l'orientamento giurisprudenziale sin qui seguito. Come sottolinea il Consiglio di Stato nel parere reso il 17 gennaio su richiesta di Funzione Pubblica circa le modalità di attuazione della sentenza, "*il meccanismo dell'intesa si configura come un procedimento riferito tipicamente agli organi esecutivi*", non pronunciandosi la Corte sui "*possibili percorsi alternativi*". Del resto, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, tramite espressione di pareri, nell'attività di normazione primaria del Governo è previsto già dalla disciplina vigente, benché circoscritto ai disegni di legge di iniziativa governativa e ai decreti-legge.

Il vero traguardo da conseguire attiene in realtà alla creazione di un raccordo già a monte, a livello delle scelte politiche di fondo²³.

Il principio collaborativo, cui si è fatto più volte cenno, impone di ripensare radicalmente principi e metodi della collaborazione propri degli ordinamenti fondati su poteri legislativi centrali e poteri legislativi decentrati, come è il caso dell'ordinamento italiano.

²¹ È coerente ritenere che, per fare l'intesa, operi la *speciale procedura* prevista dall'art. 16 della l. n. 124/2015, integrando la disposizione, che ricalca in larga parte l'art. 3 del d.lgs. n. 281/1997 (intesa *debole*), con i principi sanciti in via giurisprudenziale, in particolare sulla necessità da parte del Governo di reiterare i tentativi di intesa. L'adozione dell'atto può avvenire solo come "*ipotesi estrema*", che si verifica allorchè l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace" (sent. n. 7/2016).

²² In tal senso, Consiglio di Stato, sede consultiva, parere n. 83 del 17 gennaio 2016; in dottrina, M. Cosulich, "*Degli effetti collaterali del voto referendario. Alcune osservazioni, sul filo del paradosso*", in rivista AIC, n. 1/2017.

²³ In questo senso, F. Bassanini, Audizione in Commissione parlamentare per le questioni regionali – *Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze»*, Seduta n. 4, 11 febbraio 2016.

2.3. *Regolare le procedure e riorganizzare i lavori in base al peso e alla natura degli oggetti*

La riflessione su composizione, modalità di funzionamento ed eventuale creazione di meccanismi di raccordo tra le conferenze intergovernative e la commissione parlamentare *integrata* ai sensi dell'art. 11, l. cost. n. 3/2001, riguarderà necessariamente anche la ridefinizione degli oggetti.

Sotto questo ultimo profilo, le innovazioni dovrebbero tendere alla valorizzazione della funzione tipica svolta dagli organi rappresentati nelle conferenze, se, come emerge anche dall'indagine parlamentare, l'eterogeneità degli oggetti è spesso causa di rallentamento, oltre a distogliere la discussione politica, e la parallela istruttoria tecnica, dalle questioni più rilevanti.

Potrebbero essere ipotizzate corsie separate, con la disciplina dei termini per l'espressione dei pareri o per la stipula delle intese, in relazione alla strategicità degli oggetti, per qualità e rilevanza degli obiettivi. Sotto questo profilo, potrebbero ipotizzarsi revisioni organizzative interne alle stesse Conferenze, agendo sui relativi regolamenti di funzionamento.

Occorre, anche in questo ambito, riesaminare con estrema attenzione le conclusioni dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare sulle “forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali”, che, in più di un passaggio, ha sottolineato come la mancanza di una selezione puntuale degli oggetti, per qualità e rilevanza, possa provocare effetti negativi a fronte di decisioni estremamente rilevanti quali, tra gli esempi fatti²⁴, quelle relative all'impiego delle risorse finanziarie messe a disposizione dai fondi strutturali europei.

Come corollario, potrà essere necessario stabilire modalità, tempi e strumenti differenziati per le questioni di interesse particolare di un singolo territorio rispetto a questioni di ordine generale.

Inoltre, dovranno essere riconsiderate quelle competenze, svolte dalle Conferenze, frutto, sotto alcuni profili, del ruolo “*di supplenza della rappresentanza territoriale*”²⁵ fin qui agito. Anche questo elemento potrà essere utilmente approfondito in seno al già richiamato seminario.

Occorre pertanto immaginare soluzioni che vadano nella direzione di rafforzare il ruolo di coordinamento nell'adozione di provvedimenti di particolare rilevanza (leggi di stabilità, leggi di riforma istituzionale, leggi di riforma amministrativa, ecc.), nell'attività di normazione primaria, ivi incluso il potere delegato, del Governo.

²⁴ E. Moavero-Milanesi, Audizione in Commissione parlamentare per le questioni regionali – *Indagine conoscitiva*, Seduta n. 16, 19 maggio 2016.

²⁵ S. Mangiameli, Audizione in Commissione parlamentare per le questioni regionali – *Indagine conoscitiva*, Seduta n. 13, 21 aprile 2016.

2.4. *L'esigenza di garantire maggiore bilateralità tra Governo e esecutivi. Introdurre misure legislative di modifica delle attuali procedure (l. n. 400/1988, d.lgs. n. 281/1997, l. n. 131/2003)*

Un punto estremamente rilevante da affrontare nell'ottica di addivenire alle forme più efficaci di raccordo tra Stato e autonomie territoriali, concerne l'adeguamento delle norme poste attualmente a presidio dei procedimenti di concertazione.

Si tratta di riconsiderare complessivamente i procedimenti che sfociano nei pareri e nelle intese, anche per favorire maggiore bilateralità tra il Governo e gli esecutivi territoriali.

Si è già detto come le disposizioni vigenti non favoriscano sempre una vera autonomia delle Conferenze dal Governo.

Si pensi alla disciplina delle intese, che andrebbe adeguatamente integrata, legificando i principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale. Le disposizioni che regolano le intese devono consentire che esse siano prima di tutto informate al principio di lealtà e devono scoraggiare il Governo ad assumere atteggiamenti unilaterali. Occorre, in sostanza, legificare i principi via via affermati dalla giurisprudenza costituzionale, soprattutto in relazione all'applicazione del principio collaborativo e alla necessità di un "confronto paritario" ... "*tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica*" (sent. n. 31/2006).

In ultimo, occorre aggiornare le riflessioni su alcune misure proposte nel Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva del 2016. In particolare potrebbe risultare utile prevedere forme di rotazione nella Presidenza delle Conferenze. Agli stessi fini, particolare rilevanza assume la necessità di garantire una partecipazione più qualificata degli enti alla formazione degli ordini del giorno, che non è una mera attività di segreteria, ma al contrario può incidere in maniera significativa sulla concreta attuazione della leale collaborazione.

Tutte queste riflessioni portano a considerare intrecciate il *riordino del sistema delle conferenze* e il concreto *avvio della commissione parlamentare integrata* ai sensi dell'art. 11, l. cost. 3/2001.

È superfluo sottolineare come sarebbero diversi i presupposti, e diverse anche le conclusioni, qualora non si dovesse procedere all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Tutt'atra dimensione prenderà in quel caso la questione del riordino dei meccanismi di cooperazione, poiché le conferenze intergovernative resterebbero l'unica sede interistituzionale per il raccordo sia legislativo sia esecutivo.

Roma, 9 marzo 2017



17/23/CR05/C1

POSIZIONE SULL'ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

L'Italia ha un problema di qualità istituzionale complessivo, certificato da molte ricerche internazionali, che riguarda certamente anche lo Stato centrale. L'esperienza regionale ha mostrato che intorno a questa media dello Stato centrale, che non è particolarmente alta, c'è stata una distribuzione di comportamenti da cui sono emersi anche risultati ed esperienze molto virtuosi. Il regionalismo italiano ha prodotto situazioni molto negative nel Mezzogiorno, ma anche *performance* regionali di assoluta eccellenza in termini di qualità dei servizi erogati con efficacia ed efficienza.

La diversità delle esperienze regionali deve, pertanto, essere ulteriormente valorizzata ed uno Stato saggio deve rendersi conto che questa differenziazione è ricchezza e che le buone esperienze devono essere diffuse sul territorio. Si è parlato tante volte di un decentramento o di un federalismo a velocità differenziata, di un autogoverno attuato con grande responsabilità, nella convinzione che in alcuni casi possa migliorare la *performance* media dello Stato centrale. Federalismo differenziato significa consentire forme di policentrismo autonomistico là dove ci sono miglioramenti: occorre identificare le buone pratiche e poi, anche attraverso il ruolo dello Stato, trovare il modo di diffonderle in regioni che autonomamente non sono riuscite a generarle.

Proprio nello spirito di offrire un contributo fattivo alla ulteriore valorizzazione delle differenziazioni regionali, e in linea con la necessità prospettata dalla Commissione di presentare all'Assemblea una relazione che individui proposte concrete sulle rilevanti tematiche oggetto della sua attività, sin dal 2015 i Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano hanno avviato un produttivo e unitario confronto sulle modalità e le procedure per il rilancio della specialità come componente della ricchezza culturale, oltre che politico-istituzionale, del Paese.

Si ritiene doveroso esprimere alcune considerazioni di sintesi che rendano esplicite le riflessioni maturate e condivise dalle Regioni e dalle Province autonome che possono essere utilizzate come possibile punto di partenza per una iniziativa legislativa parlamentare in coerenza con “*il dovuto risalto*” da assegnare alle “*attività concertative e di coordinamento orizzontale*” più volte rimarcato dalla Corte costituzionale (da ultimo, cfr. sent. 7/2016).

Lo stato di attuazione degli Statuti speciali

Gli Statuti speciali – diversamente dagli Statuti delle regioni ordinarie - si connotano oggi per un'elevata rigidità e per la loro formale unilateralità. Essi hanno purtroppo dimostrato finora una scarsa propensione ad evolvere, malgrado la loro formulazione vigente sia ormai già molto 'datata', stante la loro speciale procedura di modificazione, che attualmente prevede soltanto l'espressione (e limitatamente ai progetti di iniziativa governativa o parlamentare) di un semplice 'parere' del Consiglio regionale o provinciale interessato.

L'obiettivo, finora disatteso, di aprire una fase di rapide e complessive riforme statutarie era già stato annunciato dall'art. 10 della L. Cost. n. 3 del 2001 (riforma del titolo V). E' stato poi rilanciato dalla proposta di riforma costituzionale sul Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione che prevedeva espressamente che *"Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome"*.

La previsione di una clausola di salvaguardia che disciplina come necessaria l'intesa per la revisione degli Statuti era sicuramente una soluzione positiva. Per la prima volta, infatti, sarebbe stato sancito in Costituzione in forma espressa lo strumento pattizio e, con esso, un importante strumento di leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni speciali e le Province autonome.

L'esito del referendum confermativo dello scorso 4 dicembre non deve perciò distogliere l'attenzione dalla assoluta necessità, per rilanciare l'operatività degli Statuti speciali, che il processo della loro riforma debba svilupparsi attraverso l'introduzione di un binario di stretto e fattivo coinvolgimento delle Regioni interessate.

La previsione di innovative procedure di preventiva intesa sui contenuti delle riforme può, infatti, aprire concretamente la strada ad una stagione di produttiva modernizzazione dei regimi di specialità che, in tutti i sistemi ad autonomia differenziata, include sempre – in maggior o minor misura - fasi di negoziato e di concertazione tra il Parlamento che approva la modifica e la Regione e la Provincia destinatarie, o meglio beneficiarie, degli esiti della stessa.

La soluzione che oggi vi prospettiamo, pur rimanendo nell'alveo del procedimento previsto per l'approvazione delle leggi costituzionali, punta a superare la logica puramente antagonista dei pareri o dei veti e risponde pienamente a quanto preteso dalla Corte costituzionale nel rimarcare che le intese tra lo Stato e le Regioni o le Province autonome devono essere di tipo forte, non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella *"ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace"* (cfr. sentt. 7/2016, 179/2012, 165/2011).

Nel procedimento di revisione degli Statuti si prospetta la previsione di un'intesa da parte della Regione interessata, espressa con apposita deliberazione da parte Consiglio regionale o provinciale. Nel caso di mancato accordo sul testo, potrebbe pensarsi alla nomina di una Commissione paritaria di convergenza, composta da senatori, deputati e consiglieri regionali/provinciali che, entro un termine perentorio, possa approvare una proposta condivisa di revisione dello Statuto. In caso di ulteriore disaccordo si può ipotizzare che non si faccia luogo all'ulteriore iter di modifica dello statuto speciale.

Punto qualificante dell'ipotesi prospettata è la previsione di un percorso concertativo attraverso l'attivazione di una "Commissione paritaria di convergenza" composta da senatori, deputati e consiglieri regionali, designati dai Presidenti delle rispettive assemblee. Tale soluzione richiama il modello europeo del "Comitato di conciliazione" che riunisce, allo scopo di formulare un testo condiviso per superare l'*impasse* di possibili disaccordi, i membri del Consiglio dell'Unione e i rappresentanti del Parlamento europeo nella procedura legislativa dell'art. 294 del TFUE.

Sull'efficacia delle Norme di attuazione

Il binomio commissioni paritetiche-decreti legislativi (che contengono le norme di attuazione) dal punto di vista strettamente tecnico costituisce ancora la migliore soluzione a tutela dell'autonomia, come espressamente affermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza 213 del 1998. Probabilmente - a seguito del fallimento della riforma costituzionale - il potenziamento delle norme di attuazione costituisce anche lo strumento più efficace e facilmente percorribile secondo un metodo il più possibile unitario, in funzione degli interessi riscontrabili per ciascuna delle Regioni e Province autonome interessate.

Le norme di attuazione sono state, infatti, unanimemente indicate - anche nelle recenti audizioni presso codesta Commissione - come lo strumento per eccellenza in grado di dare flessibilità e dinamismo agli ordinamenti speciali. Esse sono dotate di una particolare forza formale nel sistema delle fonti del diritto in quanto si riferiscono direttamente alla legge costituzionale (statuto) e si impongono sulle leggi ordinarie. Ad esse, inoltre, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha attribuito non solo una funzione di *attuazione*, bensì di *integrazione* degli statuti speciali i quali, come tutte le disposizioni costituzionali, devono conservare la capacità di adeguarsi alle novità istituzionali. Tramite tale strumento è possibile circoscrivere la congiunturale azione "accentratrice" dello Stato (in sede di approvazione degli atti legislativi) e della Corte costituzionale (in sede di giudizio sul rispetto delle competenze legislative attribuite) precontrattando l'ampiezza delle funzioni di competenza regionale. Le norme di attuazione consentono di non lasciare alla sola iniziativa del legislatore nazionale la determinazione dei rispettivi ambiti di competenza legislativa dello Stato e della Regione. La più recente giurisprudenza della Corte costituzionale ha posto in evidenza, infatti, come in presenza di norme di attuazione ben redatte sia possibile ancorare le competenze regionali ad un parametro costituzionale certo, rendendo particolarmente difficile la sottrazione delle competenze alle regioni speciali (si veda, ad esempio, Corte cost., sent. n. 314 del 2009).

I decreti legislativi che contengono le cosiddette norme di attuazione degli statuti svolgono appieno questo ruolo di implementazione dello Statuto.

Nonostante l'esperienza complessivamente positiva, secondo le Regioni speciali e le Province autonome è, tuttavia, indispensabile apportare alcune modifiche integrative che consentano di valorizzare ulteriormente la funzionalità di tale strumento.

Da una parte, è necessario intervenire sul *meccanismo* di funzionamento delle Commissioni paritetiche. In particolare, è necessario porre rimedio al verificarsi fisiologico e ripetitivo di alcune situazioni che troppo spesso portano alla paralisi della funzionalità di tali Commissioni.

1) A causa della conclusione delle legislature nazionali e regionali/provinciali, le Commissioni affrontano lunghi periodi di inattività dovuti alle procedure di sostituzione dei membri di designazione governativa o regionale/provinciale. Considerando il disallineamento tra la conclusione delle legislature nei diversi livelli di governo, tali periodi di inattività possono ripetersi con cadenza molto ravvicinata, determinando il blocco del funzionamento delle Commissioni, lato governo o lato regione/provincia.

Con riferimento alle procedure di nomina e di sostituzione occorrerebbe sottrarre la Commissione a meccanismi esasperati di *spoil system*. La soluzione più percorribile in tal senso parrebbe essere l'estensione alle Commissioni paritetiche del regime della *prorogatio* fino a che i rispettivi organi politici non provvedano alla sostituzione dei commissari. Tale soluzione, da una parte, garantirebbe la continuità dell'azione della Commissione e, dall'altra, constatata la diretta riconducibilità del loro operato all'indirizzo politico contingente, agirebbe probabilmente da pungolo per rendere più sollecita la procedura di sostituzione dei commissari.

2) A causa della *debole razionalizzazione* dell'operato delle Commissioni paritetiche, vi è una

carezza di coinvolgimento diretto del Governo (parte politica) nei lavori istruttori delle Commissioni. Tale carezza si riflette nel fatto che - come già affermato dal prof. Roberto Bin nell'audizione del 31 marzo 2015 -, i membri di nomina statale (ma a ben vedere la Commissione tutta) si confrontano esclusivamente con gli apparati burocratici preposti all'assistenza dei lavori della Commissione. L'ulteriore conseguenza è che quando il Governo esamina lo schema di norma di attuazione licenziato dalla Commissione (e approvato dalla Regione) nella quasi totalità dei casi ritiene opportuno aprire una nuova istruttoria per la valutazione della proposta, sveltendo di fatto il lavoro già svolto e rinviandone gli esiti a data incerta e lontana.

Inoltre, la carezza assoluta di proceduralizzazione dei lavori delle Commissioni, espone il sistema a pericolosi blocchi funzionali: non è previsto un termine entro cui i Ministeri esprimano i richiesti pareri sulle proposte formulate dalle Commissioni; né è previsto, una volta approvata definitivamente la norma di attuazione da parte della Commissione, un termine entro cui il Consiglio dei Ministri debba prendere in considerazione l'approvazione del relativo decreto legislativo.

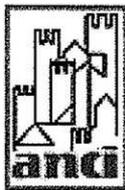
La soluzione a tali inefficienze potrebbe essere trovata attraverso la proceduralizzazione dei lavori delle Commissioni paritetiche, anche in riferimento ai necessari interventi del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri interessati. Potrebbe, ad esempio, pensarsi alla previsione: di una scansione temporale dei provvedimenti necessari o utili al buon esito della procedura; di una specifica struttura ministeriale (ad esempio il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri), competente ad esprimere il parere finale sullo schema di norma di attuazione approvata dalla Commissione.

3) In ordine ai profili sostanziali delle norme d'attuazione, si propone di ampliarne lo spettro d'azione per adeguarle, nei loro contenuti, all'evoluzione del sistema delle fonti del nostro ordinamento giuridico.

Occorrerebbe, infatti, non limitare la loro portata al mero trasferimento di uffici e servizi, ma anche di assolvere la funzione di raccordo e armonizzazione fra la legislazione nazionale e l'ordinamento della Regione o della Provincia autonoma, anche eventualmente delegando ulteriori funzioni, in virtù delle particolari condizioni di autonomia che le sono attribuite. Inoltre, vista la rilevanza assunta nell'ordinamento da fonti del diritto provenienti dalle autorità regolative nazionali e dalle autorità amministrative indipendenti, sarebbe opportuno estendere anche a queste ultime il meccanismo pattizio per l'adeguamento agli ordinamenti regionali e provinciali.

4) Si propone, infine, l'introduzione di uno strumento concertativo nuovo che permetta di superare il gravoso contenzioso costituzionale che ha accompagnato l'applicazione della riforma del titolo V della Costituzione. Esso permetterebbe - a mezzo di apposite 'convenzioni' ispirate al modello devolutivo seguito dal parlamento britannico con le c.d. *Sewel Convention* - di ricorrere alle norme d'attuazione come veicolo per la definizione di un chiaro e concreto riparto delle rispettive sfere di competenza legislativa e amministrativa statale e regionale. L'ormai quasi inestricabile groviglio competenziale, che fa seguito a oltre un decennio di torrenziale giurisprudenza costituzionale, produce gravissime e perduranti incertezze; tanto per effetto delle competenze trasversali, quanto dell'applicazione del metodo di attrazione in sussidiarietà. Questa situazione di oggettiva incertezza può essere, invece, superata, a parere delle Regioni e delle Province autonome, ricorrendo ad appositi protocolli di concertazione che definiscano puntualmente, nello spirito di leale collaborazione, i limiti dell'operato delle rispettive assemblee legislative statali e regionali.

ALLEGATO 4



MEMORIA INDAGINE CONOSCITIVA
NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA RELAZIONE ALL'ASSEMBLEA SULLE
FORME DI RACCORDO TRA LO STATO E LE AUTONOMIE TERRITORIALI E
SULL'ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

Audizione 9 Marzo 2017

L'interruzione del percorso di revisione costituzionale in seguito alla bocciatura del referendum del 4 dicembre, testo di revisione che toccava direttamente i temi oggetto della riflessione di questa Commissione, lascia comunque inevasa ed aperta una esigenza che ci si sforza da anni di affrontare e a cui la riforma del titolo V del 2001 dava una parziale risposta, rimasta peraltro del tutto inattuata.

Ci riferiamo ad una rappresentanza forte degli interessi dei Comuni e delle Città nell'iter legis, accompagnata ad un rafforzamento e forse ad un riconoscimento istituzionale del ruolo del sistema delle Conferenze, quale sede istituzionale di raccordo fra Governi.

Alla luce della mancata approvazione del superamento del bicameralismo paritario e perfetto come disciplinato nella riforma non andata in porto, bisogna interrogarsi se e su quali basi riprendere un percorso riformatore.

Rimangono sul tappeto e nel confronto politico questioni fondamentali su cui la sensibilità dell'opinione pubblica è assai elevata: semplificazione del sistema istituzionale con una maggiore chiarezza di compiti e responsabilità fra i livelli di governo, razionalizzazione dei costi della rappresentanza politica, una più efficiente ponderazione degli interessi territoriali nella elaborazione delle leggi, una deflazione del contenzioso sia giurisdizionale che costituzionale, un più efficiente funzionamento della macchina amministrativa pubblica.

In particolare come ha correttamente messo a fuoco la Commissione bicamerale, due temi non sono stati affrontati dal legislatore: riforma delle Conferenze (su cui siamo già stati auditi) e attuazione dell'articolo 11 delle disposizioni transitorie della legge cost n. 3 del 2001, cd. Riforma della bicameralina con l'integrazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali.

Su questo è giusto ricordare che nel quindicennio trascorso si è a lungo dibattuto e proposto circa le caratteristiche e le procedure da attivare e a tal proposito l'ANCI ha in svariate sedi e tempi avanzato proposte concrete e praticabili di articolato di riforma dei regolamenti parlamentari.

Ricordiamo che il confronto aveva consentito di definire dei punti di condivisione sui vari profili interessati: composizione, status dei componenti , procedure e via discorrendo.

Ciò detto il tema da approfondire in un dialogo con le forze politiche e nella prospettiva anche di costruire le basi per la prossima legislatura attiene appunto a come dare rappresentanza in Parlamento agli enti costitutivi dell'articolo 114 della Costituzione.

Su questo come Associazione possiamo porre dei punti fermi.

- Rimane forte ed ineludibile l'esigenza di innestare nel circuito legislativo una diretta rappresentanza dei Comuni e delle Città, in modo da garantire una migliore elaborazione delle leggi secondo un obiettivo di efficienza del lavoro parlamentare e di efficacia e di incisività del ruolo della legge e del Parlamento, che nasce non solo dal confronto maggioranza ed opposizione, ma anche dal confronto Parlamento e governi territoriali.

Certamente l'attuazione dell'articolo 11 è stata, nell'ultimo decennio, più volte a portata di mano e vanno pertanto chiarite e fatte emergere le motivazioni della mancata attuazione..

Si potrebbe se sussistessero le condizioni politiche procedere rapidamente alle modifiche dei regolamenti parlamentari, avvalendosi dei pregevoli lavori già da tempo elaborati.

Ricordiamo inoltre che una seconda ipotesi percorribile potrebbe essere quella di istituire con legge una Commissione parlamentare bicamerale mista ad hoc composta da parlamentari e rappresentanti delle regioni ed enti locali, con la funzione di sperimentare una forma di concertazione preventiva sulla falsa riga di quanto previsto nella norma transitoria inattuata.

Così come da tempo chiediamo di rafforzare il sistema delle Conferenze secondo un obiettivo che guardi ad una composizione alta degli interessi., comprendendo anche che concertazione fra gli esecutivi e innesto nel Parlamento degli interessi delle istituzioni territoriali possono rappresentare due momenti complementari e non alternativi della vita politica ed istituzionale.

ALLEGATO 5



***Documento UPI per l'Audizione presso la
Commissione parlamentare per le questioni regionali***

***Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali
e sull'attuazione degli statuti speciali***

Roma, 9 marzo 2017

Premessa

La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha avviato una riflessione ulteriore sull'assetto degli enti territoriali del nostro Paese, dopo l'esito non confermativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, partendo dalla considerazione che *"la strada indicata dalla riforma costituzionale, con il superamento del bicameralismo paritario e la configurazione del Senato quale Camera delle autonomie e con la revisione del titolo V, non risulta allo stato più percorribile"*.

L'indagine conoscitiva vuole offrire un contributo sui problemi relativi all'individuazione di forme di raccordo tra Stato ed autonomie territoriali che consentano una semplificazione del quadro dei relativi rapporti ed il superamento del contenzioso istituzionale e sul tema dell'aggiornamento degli Statuti speciali.

La Commissione infatti, deve *«portare a compimento il percorso intrapreso negli ultimi due anni con lo svolgimento di due indagini conoscitive sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze', e sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale con una relazione all'Assemblea che individui proposte concrete su queste rilevanti tematiche.»*

L'Unione delle Province d'Italia, prima di entrare nello specifico dei temi previsti per l'audizione, vuole rappresentare alla Commissione e al Parlamento un tema istituzionale di sua stretta competenza.

La conferma delle disposizioni costituzionali del titolo V, parte II, della Costituzione presuppone una revisione dell'approccio istituzionale che le forze politiche, il Parlamento e il Governo hanno seguito in questi anni, per ridefinire il ruolo delle Province a partire dai principi e dalle disposizioni della Costituzione.

E' pertanto essenziale che si superi la prospettiva di transitorietà dell'ordinamento provinciale e che la riforma avviata dalla cosiddetta "legge Delrio" sia adeguata alle mutate prospettive costituzionali. E' altrettanto essenziale che tutte le Regioni, sia quelle a statuto ordinario, sia quelle a statuto speciale, adeguino la loro legislazione ai principi e alle disposizioni della Costituzione.

Va avviata un'analisi approfondita sulla legge 56/14 per consolidare gli aspetti positivi che hanno portato ad una più stretta collaborazione tra le istituzioni locali e modificare quella parti che non funzionano, chiarendo il perimetro delle funzioni fondamentali di area vasta e rafforzando quelle a supporto dei Comuni, individuando un sistema di finanziamento integrale delle funzioni attribuite per superare l'attuale emergenza finanziaria, inserendo in modo stabile e coerente la nuova disciplina delle Province e delle Città metropolitane nel TUEL.

Un'attenzione particolare deve essere posta rispetto alla situazione delle Province nelle Regioni a statuto speciale. La conferma dell'assetto costituzionale del titolo V come riformato nel 2001 impone la previsione di enti di area vasta in tutte le Regioni a Statuto speciale e il superamento definitivo dei commissariamenti ancora in atto.

La necessità della Commissione bicamerale e della riforma delle Conferenze

Il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, approvato il 13 ottobre 2016, delineava due possibili scenari, molto diversi, a seconda dell'esito, confermativo o non confermativo, del referendum costituzionale.

Era allora evidente che l'approvazione della riforma costituzionale, superando il bicameralismo paritario, avrebbe portato alla necessità di rivedere complessivamente le forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, superando le previsioni dell'articolo 11 della riforma costituzionale del 2001, per definire forme nuove di rapporto con il nuovo Senato della Repubblica, quale Camera di rappresentanza degli enti territoriali.

Nello caso in cui la Costituzione restasse invariata, il documento conclusivo sottolineava **«l'ineludibilità dell'esigenza di portare a compimento la riforma costituzionale del 2001, adeguando finalmente ad essa le procedure parlamentari e riordinando il 'sistema delle conferenze', tuttora regolato da una disciplina precedente alla riforma. Secondo il documento, è stata infatti proprio l'assenza di un chiaro disegno attuativo che ha in sostanza condizionato negativamente l'efficacia della riforma del 2001.»**

Le autonomie locali hanno condiviso da sempre quest'approccio in tutti i documenti approvati unitariamente sull'attuazione della riforma costituzionale del 2001.

Già dal 2002, nell' Accordo recante l'intesa inter-istituzionale fra Stato, Regioni, ed Enti locali (approvato nella Conferenza Unificata del 30 maggio 2002 e firmato il 20 giugno 2003) era stato sancito che il nuovo modello di pluralismo istituzionale rendeva necessario un comune impegno per **«addivenire a soluzioni condivise in ordine alle rilevanti questioni interpretative e di attuazione poste dalla riforma costituzionale del Titolo V.»**

In tale ottica, si auspicava già da allora che trovasse quanto prima attuazione **«l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, come consentito dall'articolo 11 della legge costituzionale n.3 del 2001, e nel contempo che siano rivalutate e rese operative le altre sedi di confronto, quali la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n.281 del 1997.»**

L'esigenza di una "leale collaborazione" tra le istituzioni della Repubblica, soprattutto nella fase attuativa delle leggi, è stata evidenziata dalla Corte costituzionale che è stata in questi 15 anni chiamata più volte a risolvere i conflitti tra Stato e Regioni che derivavano dal nuovo quadro costituzionale.

Da ultimo, la sentenza della Corte n. 251/16, ha riconosciuto l'applicabilità del principio di leale collaborazione anche nell'ambito del procedimento legislativo prevedendo la necessità dell'intesa quando **«il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse».**

La disciplina delle Conferenze non è 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.

La mancata riforma del titolo V della Costituzione impone oggi di individuare sedi di raccordo per l'attuazione del principio di leale collaborazione istituzionale nell'ambito delle assemblee parlamentari, rivedendo il sistema delle Conferenze nell'ambito di percorso di attuazione all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che porti alla **'istituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con rappresentanti delle autonomie territoriali'**.

La Commissione parlamentare integrata rappresenta infatti la sede idonea per garantire un rapporto costante e trasparente tra il Parlamento e le associazioni rappresentative degli enti locali, le Regioni e le Assemblee legislative regionali.

La necessità di un raccordo istituzionale nell'ambito del Parlamento deriva dal riparto delle competenze legislative che la riforma costituzionale 3 del 2001 ha definito tra lo Stato e le Regioni, ma anche dallo stretto legame che esiste tra la legislazione (statale e regionale) e le competenze degli enti locali.

In base all'articolo 118 della Costituzione, infatti, le leggi statali e regionali individuano il livello territoriale ed istituzionale a cui conferire le funzioni amministrative sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e ciò determina l'ambito materiale entro il quale si esercita il potere regolamentare di Comuni, Province e Città metropolitane nella disciplina dell'esercizio delle loro funzioni, in base all'articolo 117, comma 6, della Costituzione.

L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001

L'istituzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con rappresentanti delle autonomie territoriali, è un obiettivo ambizioso che presuppone interventi di diversa natura che dovranno essere programmati probabilmente nella prossima legislatura, sulla base delle indicazioni che la Commissione fornirà al Parlamento.

Dal punto di vista delle fonti, occorre senza dubbio prevedere una modifica dei regolamenti parlamentari. Allo stesso tempo, occorre prevedere una legge ordinaria che modifichi le disposizioni legislative (art. 52 della legge 62/53 e art. 32 della legge 775/70) che disciplinano attualmente la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali è disciplinata, sulla base dell'articolo 126 della Costituzione, e le disposizioni legislative sul sistema delle Conferenze (articolo 12 della legge n. 400/88 e dal decreto legislativo 281/97, per le naturali connessioni che ci sono tra i sistemi di raccordo sugli atti del Governo e sull'attività legislativa.

Dal punto di vista della composizione della Commissione integrata è auspicabile mantenere l'approccio iniziale individuato già dal 2001 prefigurando una Commissione che consenta il confronto paritario tra il Parlamento e le Autonomie territoriali e un'adeguata rappresentanza di tutte le istituzioni costitutive della Repubblica. Si può pertanto ipotizzare una Commissione ampia composta da 84 membri: 21 deputati, 21 senatori, 21 rappresentanti delle Regioni e Province autonome Autonomie territoriali eletti dai rispettivi consigli salva diversa disposizione

statutaria, 21 rappresentanti di Comuni, Città metropolitane e Province designati dalla Conferenza Stato - Città ed autonomie locali, in modo da consentire una partecipazione paritaria di tutte le componenti della Commissione integrata.

Relativamente alle competenze, è possibile attribuire alla Commissione integrata un potere consultivo su tutti i progetti di legge di interesse degli enti territoriali, come oggi è anche previsto per l'attuale Commissione parlamentare per le questioni regionali, anche se la norma costituzionale prevede una pronuncia della Commissione integrata "quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione". Resta fermo che la necessità di rafforzare la procedura di approvazione della legge attraverso delibera a maggioranza assoluta dell'Assemblea riguarderà solo le materie che sono previste nell'art. 11 della legge costituzionale 3/01 e non potrà essere esteso al voto di fiducia.

Relativamente alle modalità di deliberazione, occorre evitare che la presenza di rappresentanti delle autonomie territoriali crei confusione negli equilibri politici delle Camere e che i pareri della Commissione rallentino i lavori del Parlamento. Si può pertanto prevedere un sistema di voto per componenti (quella parlamentare e quella delle autonomie considerate) per cui un parere si intende approvato quando, a seguito dell'effettuazione di un'unica votazione, esso abbia ottenuto la maggioranza dei voti della componente parlamentare e di quella delle autonomie (complessivamente considerata) distintamente computate. Il mancato raggiungimento della doppia maggioranza porterebbe all'impossibilità di esprimere i pareri e ciò dovrebbe stimolare la ricerca di soluzioni concordate. D'altra parte, il rafforzamento della procedura di approvazione parlamentare con il voto a maggioranza assoluta dovrebbe essere limitato solo agli articoli su cui la Commissione ha espresso il parere.

La contestuale riforma della disciplina delle Conferenze

L'istituzione della Commissione bicamerale integrata non risolve il tema della modifica del sistema parlamentare e del superamento bicameralismo perfetto, ma è una scelta che consente di definire una sede competente per far partecipare le autonomie territoriali al procedimento di formazione delle leggi, al fine di migliorare la qualità delle leggi e prevenire i conflitti di fronte alla Corte costituzionale.

Un intervento legislativo di attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 3 del 2001 può essere inoltre la sede appropriata per una riforma del sistema delle Conferenze, per la una complessiva riforma delle sedi di raccordo inter-istituzionale tra Stato e autonomie territoriali.

Il "sistema delle Conferenze" costituisce oggi la principale sede istituzionale di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali, quali gli enti costitutivi della Repubblica. Con questo termine si fa riferimento a 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, che sono disciplinati dall'articolo 12 della legge n. 400 del 1988 e dal decreto legislativo n. 281 del 1997. Questa disciplina non è 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.

Il sistema delle Conferenze Stato-regioni ed autonomie locali è stato riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale come "una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione" (sentenza n. 31/2006)

L'istituzione a livello parlamentare della Commissione bicamerale integrata non fa venire meno le sedi di raccordo intergovernativo, perché c'è la necessità di assicurare il confronto tra Stato centrale e autonomie, come previsto in tutti i Paesi europei, anche nelle questioni che vanno al di là della legislazione.

Tuttavia, visto che la Commissione integrata garantirà alle autonomie territoriali una diretta partecipazione alla funzione legislativa nazionale, occorre sicuramente rivedere la disciplina delle conferenze per evitare che si duplichi in questa sede il confronto sulla legislazione.

I pareri sui disegni di legge e sui diversi provvedimenti legislativi dovranno pertanto essere assorbiti nella Commissione bicamerale integrata nella quale sono rappresentate le istituzioni territoriali.

Ma la legge di riforma dovrà definire con chiarezza il rinnovato ruolo del sistema delle conferenze come sedi con competenze esclusivamente di tipo amministrativo o eminentemente politico, superando le criticità che si sono riscontrate nel loro funzionamento: la ritualità nell'emanazione dei pareri, la confusione dei ruoli tecnici e politici, la difficoltà a divenire la vera sede di raccordo tra i diversi Ministeri e le istituzioni territoriali.

Le conferenze possono essere valorizzate come sedi di raccordo politico tra i vertici degli esecutivi anche per fornire indirizzi generali condivisi alle attività dei legislatori e stipulare accordi che impegnino tutte le istituzioni della Repubblica.

D'altro lato, le conferenze possono essere valorizzate come sedi di confronto sulle problematiche amministrative connesse all'attuazione degli accordi e delle leggi, per l'espressione dei pareri e delle intese previste dalle leggi o richieste dalle istituzioni interessate.

Dal punto di vista organizzativo la soluzione migliore per riordinare l'attuale sistema delle Conferenze è l'istituzione di una Conferenza unica, articolata in una sede plenaria e in due distinte sezioni (regionale e locale).

In questo modo si costituisce una sede istituzionale autorevole dove prevedere un rapporto costante tra lo Stato e le associazioni rappresentative delle Regioni e degli enti locali. Nella prospettiva della riforma, la sezione locale della Conferenza unica dovrebbe essere la sede che designa anche i rappresentanti delle autonomie locali nella Commissione bicamerale integrata, al posto della Conferenza Stato – Città ed autonomie locali.

Attraverso lo stretto raccordo che si potrà instaurare tra “la Conferenza unica” e la Commissione bicamerale integrata si potranno rendere più trasparenti ed efficaci i processi decisionali, fornendo una sede istituzionale di riferimento autorevole e visibile ai cittadini e alle imprese.

Nell’ambito della Conferenza unica, dovrebbe essere poi favorita una maggiore bilateralità, attenuando la posizione di supremazia del Governo, con la previsione di forme di rotazione nella Presidenza e la previsione di una co-Presidenza per una maggiore partecipazione di tutte le istituzioni della Repubblica alla formazione dell’ordine del giorno.

Auspicabile è anche l’introduzione di più ampie forme di trasparenza e di pubblicità degli atti e delle sedute delle Conferenze, al fine di rendere conoscibile la posizione dei vari soggetti per una corretta assunzione di responsabilità.

L’attività potrebbe essere poi maggiormente procedimentalizzata, rispondendo alla più volte richiamate esigenze di razionalizzazione e velocizzazione. Ad esempio, gli atti di natura più squisitamente tecnica potrebbero essere esaminati adottando iter specifici semplificati, come in qualche caso già è previsto in Conferenza Stato – Regioni e in Conferenza unificata.

Conclusioni

L’attuazione dell’articolo 11 della legge costituzionale e la riforma della disciplina delle Conferenze è un passaggio istituzionale ormai necessario per consentire al nostro Paese di legiferare bene tenendo conto dell’assetto costituzionale che ormai si è consolidato.

Il rafforzamento del sistema dei raccordi tra lo Stato e le autonomie territoriali consentirà infatti di sviluppare organicamente il “principio della leale collaborazione” sia relativamente alle funzioni legislative, sia relativamente alle funzioni amministrative (per assicurare la più funzionale attuazione degli indirizzi politici e delle leggi), sia relativamente ad una valutazione delle politiche pubbliche condivisa da tutte le istituzioni della Repubblica.

ALLEGATO 6



**AUDIZIONE SULLE FORME DI RACCORDO TRA LO STATO E LE AUTONOMIE
TERRITORIALI E SULL'ATTUAZIONE DEGLI STATUTI SPECIALI**

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

9 MARZO 2017

On. Enrico Borghi – Presidente UNCEM

Le recenti riforme istituzionali, dal Titolo V in poi e fino alla più recente legge Delrio (56/2014), hanno cambiato gli equilibri e l'identità stessa dei nostri enti di riferimento, con l'istituzione delle **Unioni montane di Comuni**, senza però aver contestualmente fornito strumenti in grado di accompagnare questa trasformazione dal punto di vista amministrativo né aver garantito uno sviluppo sostenibile da quello economico.

Oggi noi operatori delle aree interne e montane interveniamo in un contesto profondamente trasformato rispetto a qualche anno fa, che ci obbliga a nuove sfide per garantire sviluppo e servizi, e in molti casi la sopravvivenza stessa, alle comunità che rappresentiamo.

Le aree interne individuate dalla **Strategia Nazionale per le Aree Interne**, il programma opzione cardine del Piano Nazionale di Riforma (PNR) del nostro Paese per contrastare la caduta demografica e rilanciare lo sviluppo e i servizi di queste aree, fanno capo a 4.261 Comuni che comprendono il 23% della popolazione italiana, "casa" per oltre 13milioni di abitanti.

Le **risorse naturali** che questi territori detengono - acqua, aria, legno, suolo - diventano la "moneta" principale delle nostre Comunità locali, la benzina della "green economy". Ma è una "moneta" il cui scambio tra centro e periferia, tra aree montane e aree urbane, necessita di essere regolamentata a livello centrale pena lo "scippo" delle comunità locali e l'arricchimento dei grandi player di settore.

Sullo sfondo, il nodo dello **sviluppo**, senza il quale non ci possono essere prospettive di insediamento e di crescita. Strettamente collegato, quello dei **servizi**, perché senza assicurare certezze nel campo dei servizi essenziali quali scuole, trasporti, sanità, servizi postali, vengono meno i diritti di cittadinanza e qualunque operazione successiva è votata al fallimento. L'accessibilità ai servizi essenziali è prerogativa prima per il godimento del diritto di cittadinanza.

L'esito referendario del 4 dicembre scorso, che in caso di vittoria avrebbe completato la riforma degli assetti territoriali avviata dalla cosiddetta 'legge Delrio', determina necessariamente il ripensamento del modello istituzionale che il legislatore aveva immaginato e, a questo punto, la necessità di portare a pieno compimento la riforma costituzionale del 2001, e in particolare l'attuazione dell'autonomia finanziaria che l'articolo **119 Cost.** riconosce sulla carta agli enti territoriali, in particolare laddove dice che "La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante".



Unione
nazionale
comuni comunità
enti
UNCEM montani

Dobbiamo uscire dalla logica secondo cui il Comune è un centro di costo dello Stato centrale. Il Comune è, al contrario, la prima forma di sussidiarietà verticale. E' una comunità primaria e una cellula politica, prima ancora di essere cellula amministrativa. Ricordiamo **l'articolo 5 della Costituzione**, secondo cui "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali e attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo". E' da qui che dobbiamo ripartire, ed è da qui che a nostro avviso deve ripartire il dibattito sul futuro degli enti locali in Italia e sul riassetto dei poteri. Se si ritiene che il dimensionamento comunale oggi sia un ostacolo all'abbinata "sviluppo e servizi di qualità" occorre allora una politica coerente e precisa, che incentivi il richiamo all'unione e alla gestione associata per i piccoli Comuni previsto dalla legge Delrio.

Relativamente **all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001**, e in particolare al comma 1 "Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali" riteniamo necessaria la previsione della **presenza di almeno un rappresentante dei territori montani e rurali** tra i rappresentanti delle autonomie territoriali, così come era stato peraltro previsto dalla cosiddetta "bicameralina" nella XIV legislatura, la Commissione per gli Affari regionali allargata ai rappresentanti delle Autonomie locali.

Concordiamo quindi con la Relazione del Presidente D'Alia secondo cui il lavoro istruttorio già svolto in quella legislatura possa costituire un'utile base di partenza per la proposta di attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Sullo sfondo, per citare le **fonti**, ricordiamo in primo luogo **l'art. 44 della Costituzione** "Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà. La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane", oltre al già citato articolo 5 e all'art. 119 del nuovo Titolo V.

Per ciò che attiene alla **composizione e all'integrazione della Commissione**, non determinata numericamente dall'articolo 11, concordiamo per una composizione ridotta e un funzionamento snello della stessa, fermo restando la garanzia della necessaria rappresentatività dei membri delle autonomie territoriali comprese quelle dei territori montani.

Sulle **competenze della Commissione Integrata** concordiamo sulla soluzione che attribuisce alla Commissione potere consultivo su tutti i progetti di legge di interesse per gli enti territoriali, così come concordiamo sulla soluzione già prospettata dal Comitato nel 2002 relativamente alla **modalità di deliberazione e di funzionamento della Commissione integrata** secondo cui il parere si intende approvato quando, a seguito dell'effettuazione di un'unica votazione cui partecipino contestualmente sia i parlamentari sia i rappresentanti delle autonomie, esso abbia ottenuto la maggioranza dei voti della componente parlamentare e di quella delle autonomie (complessivamente considerata), distintamente computate. Soluzione che incentiva la ricerca di soluzioni concordate tra la componente parlamentare e il sistema delle autonomie e promuove il raggiungimento di intese tra i diversi livelli di rappresentanza istituzionale.

Riguardo gli **effetti nell'ambito del procedimento legislativo dei pareri espressi dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali** si ritiene adatta la soluzione che



limita l'intervento alle materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione, da trasformare in emendamenti da sottoporre al voto dell'Assemblea.

Relativamente al **riordino del sistema di raccordo tra Stato e Autonomie locali**, riteniamo obsoleta e inadeguata l'attuale organizzazione del sistema delle Conferenze e propendiamo per confronti tra le parti organizzati in maniera che facilitino e velocizzino la formulazione dei pareri con maggiore trasparenza e minore burocrazia.

Per quanto concerne il regime dell'**autonomia speciale** vorremmo porre l'attenzione sul riconoscimento di **provincia montana** che la legge 56 riconosce alla provincia del VCO, di Sondrio e di Belluno.

Il riconoscimento di questa specificità nasce dalla convinzione che i territori interamente montani abbiano necessità di una *governance* differente, cucita sulle esigenze peculiari di quelle aree. Il nostro Paese presenta una serie di specificità geografiche che non possono essere ignorate, pena l'adozione di un modello unico e indifferenziato inadeguato alla soluzione dei problemi che nascono sui territori.

Il riconoscimento della specificità montana e di conseguenza dell'autonomia amministrativa delle province interamente montane ha pertanto rappresentato una risposta da parte del Governo, alle esigenze di quei territori. Solo riconoscendo a questi territori "speciali" poteri "speciali" che li mettano in condizione di colmare gap strutturali anche attraverso un'autonoma gestione degli accordi e delle relazioni con la Regione e le realtà confinanti, si attuano quei principi federalisti che da oltre vent'anni vengono da più parti additati come i pilastri attorno ai quali costruire le riforme.

Ci auguriamo che anche la Commissione per le questioni regionali recepisca la richiesta del riconoscimento di questa attenzione specifica per i territori che rappresentiamo in questa sede.

