



***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'includibilità 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 nelle 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 proceduralizzata, 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.