



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE DI RIFORMA DEL SENATO, MODIFICA DEL TITOLO V E SOPPRESSIONE DEL CNEL

Audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati

12 novembre 2014

Il progetto di Riforma della Carta costituzionale è stato seguito nel corso di questi mesi con vivo interesse dalle Regioni.

Come è noto, durante la fase di discussione in Senato la Conferenza ha adottato, il 10 aprile 2014, un documento di emendamenti al testo base proposto dalla Commissione ed ha avviato con i relatori e con il Governo un confronto costruttivo volto alla massima condivisione del progetto riformatore. Tale documento rappresenta la posizione comune e condivisa da parte dei Presidenti delle Regioni sui cardini essenziali della riforma costituzionale che introduce una modificazione radicale della struttura del Parlamento, trasformando una delle due Camere in Camera rappresentativa delle Regioni e, sempre tramite elezione regionale, dei Comuni, nonché apporta rilevanti modifiche all'assetto delle competenze legislative statali e regionali.

La modifica del sistema bicamerale ed il riconoscimento del Senato come Camera delle Autonomie, la revisione del procedimento legislativo presenti nel disegno di legge costituzionale riprendono posizioni che la Conferenza delle Regioni ha sostenuto nel corso degli ultimi anni.

Il testo licenziato dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato nel mese di luglio superava alcune criticità presenti nella prima versione del disegno di legge governativo, accuratamente rilevate anche nel documento della Conferenza delle

Regioni del 19 marzo 2004 (sulle prime proposte di riforma avanzate dal Governo), corrispondendo così alle proposte della Conferenza stessa .

Il testo approvato dall'Aula del Senato l'8 agosto u.s., invece, oggi all'esame della Camera, presenta diversi elementi di discontinuità rispetto al testo licenziato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato.

In particolare, si segnalano i seguenti punti sui quali sarebbe opportuno avviare un confronto anche ai fini della discussione che in sede di Commissione Affari Costituzionali della Camera si avvierà sul disegno di legge costituzionale.

Competenze del Senato e proposta di Legge bicamerale per l'individuazione delle competenze legislative statali e regionali

Le Regioni hanno accolto la scelta di superare il bicameralismo paritario, anche se non con un modello “monocamerale”, ma con un modello bicamerale, espressione di una filosofia che vede al centro della dinamica parlamentare gli enti titolari di prerogative legislative.

Da tale punto di vista, le Regioni avevano comunque accolto anche l'idea di rivedere le regole sul riparto delle competenze legislative ai sensi dell'art. 117 Cost., pur essendo stata evidente, in un primo momento, l'intenzione di conseguire un complessivo ri-accentramento in capo allo Stato di molte “materie” attribuite dalla Costituzione vigente alla potestà legislativa regionale di tipo *concorrente* e di tipo *residuale*.

E questo ben al di là del ritenere che le ragioni del cospicuo contenzioso costituzionale sviluppatosi negli ultimi dieci anni tra Stato e Regioni risiedessero nella tanto contestata competenza “concorrente” ex comma terzo dell'art. 117, Cost.

Per questi motivi, nell'ottica del superamento del bicameralismo paritario, ma con l'attribuzione al Senato del ruolo di rappresentanza e di composizione delle istanze territoriali, le Regioni non hanno ritenuto, peraltro, di richiedere una eccessiva implementazione dei “titoli” di esercizio della funzione legislativa in via collettiva (articolo 70, I comma).

Tuttavia, al fine di rendere più agevole l'attuazione del nuovo Titolo V, in grado di prevenire e di ridurre il contenzioso che ha caratterizzato questi anni, le Regioni ritengono indispensabile, al fine proprio di garantire il ruolo di equilibrio del Senato, prevedere solo con un ulteriore caso di esercizio in via collettiva della funzione legislativa che rappresenta per le Regioni la vera chiave di volta di questa Riforma: **una legge bicamerale che disciplini l'esatta individuazione delle materie e delle funzioni di competenza statale e regionale.**

Assetto delle competenze legislative - revisione dell'articolo 117 della Costituzione

Quanto al riparto delle competenze legislative, il testo approvato dal Senato rappresenta un punto di equilibrio che le Regioni considerano "accettabile", nella misura in cui rappresenta l'esito di un percorso, molto articolato, che le ha viste protagoniste.

Anche in questo caso, il punto di approdo cui si è giunti, tanto più se si considera il punto di partenza, non è contestabile dalle Regioni che tuttavia sono ben consapevoli di quanto il dibattito circa il riparto ex art. 117 Cost. non sia ancora, e affatto, sopito.

Ciò detto, le novità introdotte nel dibattito in Aula rispetto al testo della Commissione, certamente più vicino alle istanze delle Regioni, ed in grado di garantire maggiormente l'equilibrio tra le materie di competenza statale e regionale, considerata la soppressione della potestà concorrente, presentano alcuni elementi di criticità che debbono essere affrontati.

Le Regioni, partendo dall'idea che la concorrenza nella potestà legislativa è in natura e che quindi la sua eliminazione è solo una semplificazione, ma che nei fatti ci sono materie che necessariamente **devono prevedere una concorrenza di competenze tra lo Stato e le Regioni (salute, governo del territorio, protezione civile solo per fare qualche esempio)** si sono orientate a confermare la proposta del Governo di sopprimere la concorrente ma ad alcune condizioni.

La prima è che vi sia nel provvedimento una chiara ed esaustiva elencazione delle competenze regionali. Il rischio di adottare una formula troppo sintetica è quello di riprodurre esattamente la stessa situazione di conflitto e contenzioso da cui si tenta di uscire.

Peraltro, il fatto di prevedere disposizioni generali e comuni da parte dello Stato su un ampio catalogo di materie potrebbe, certamente, limitare la competenza regionale.

Pertanto, **le Regioni ritengono essenziale rispetto alla formulazione dell'articolo 117 della Costituzione nel testo approvato dall'Aula del Senato, ritornare alla formulazione di equilibrio che era stata adottata dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato**, in particolare in alcune materie nelle quali l'intreccio tra le competenze statale e quelli regionali è evidente e difficilmente comprimibile.

Ciò detto, per le Regioni, esiste, ed è molto più realistica di quanto ora non appaia, una seconda questione dirimente che attiene alla tematica del riparto delle competenze legislative.

Tale questione, attiene al **tentativo di “costituzionalizzare” la competenza esclusiva statale** (per il cui esercizio non è previsto il procedimento bicamerale) **sulla disciplina “generale” delle cc.dd. “aree vaste”, vale a dire i futuri nuovi - e a questo punto ineluttabili come lo erano le Province - enti intermedi** titolari di funzioni il cui inquadramento ordinamentale ed istituzionale preoccupa da tempo coloro i quali, mentre si dibatte di riforma costituzionale, sono impegnati a dare attuazione alla legge n. 56/2014.

Infatti, se al dibattito fin qui svolto in ordine alla competenza ex lettera p), comma secondo, dell'art. 117, Cost., è corrisposta una riformulazione della disposizione che, seppur moderatamente, soddisfaceva anche le Regioni, l'inserimento nelle Disposizioni finali della nuova norma secondo cui *“fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale”* va in una direzione totalmente opposta.

Alla base del combinato disposto della nuova formulazione della lett. p) dell'art. 117 Cost. e della nuova disposizione finale si pone dunque la **grande questione dell'ordinamento locale, che vede oggi in base al testo approvato dal Senato ed all'esame della Camera, una soluzione del tutto inaccettabile per le Regioni.**

Sotto questo profilo **non può essere posta in discussione la scelta che sia la Regione a regolare l'ordinamento e le funzioni degli enti locali, sia pure entro una cornice di principi stabiliti dalla legislazione dello Stato.**

In questa prospettiva, appare indispensabile, l'eliminazione della nuova norma inserita nelle disposizioni finali.

Quelle appena illustrate rappresentano, per così dire, le “grandi questioni” della riforma costituzionale oggi all'esame della Camera dei deputati.