



Roma, 13 ottobre 2006

**Audizione presso
Commissione Affari Costituzionali
Camera dei Deputati e**

DOCUMENTAZIONE LEGAUTONOMIE

**INDAGINE CONOSCITIVA
SUL TITOLO V
DELLA PARTE SECONDA
DELLA COSTITUZIONE**

TEMA A

**IL SISTEMA DI RIPARTO DELLE COMPETENZE TRA STATO, REGIONI E AUTONOMIE
LOCALI**

A.1. La disciplina costituzionale del riparto di competenze dovrebbe tenere conto, in particolare, della complessità dei processi normativi e delle esigenze di funzionalità del sistema.

- L'attuale disciplina risponde a tali esigenze?

Alcune tra le materie attualmente comprese tra quelle di competenza concorrente non distinguono in modo sufficientemente chiaro l'ambito di interesse nazionale da sottoporre a legislazione esclusiva nazionale da quello più propriamente di dimensione regionale disciplinato dalla legislazione concorrente. Alcune delle modificazioni introdotte al comma 2 e 3 dell'art. 117 Cost. dal testo di riforma respinto dal referendum di giugno 2006 rappresentano una soluzione più adeguata.

Un ulteriore limite, sin dall'inizio evidenziato criticamente, è quello rappresentato dall'assenza di disposizioni transitorie e di attuazione. Le difficoltà che hanno caratterizzato l'iter della legge 131 del 2003 cd la Loggia ed il sostanziale stallo sin qui registrato nei provvedimenti di attuazione previsti in particolare dagli articoli 1, 2 e 7 hanno ulteriormente ridotto la funzionalità complessiva del sistema come, al di là dell'indubbio contributo chiarificatore condotto dalla Corte costituzionale, attesta il vertiginoso incremento del contenzioso costituzionale.

- Alla luce della concreta esperienza, quali sono le più importanti indicazioni e soluzioni che emergono al riguardo, anche ai fini della riduzione del contenzioso costituzionale?

In attesa di definire una nuova proposta di riforma del vigente sistema di bicameralismo perfetto con l'introduzione di una "seconda camera" espressione delle autonomie territoriali,



(STESURA PROVVISORIA)

occorre dare attuazione all'art. 11 della legge cost. 3/2001 per integrare la commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali.

Nel frattempo, si può ulteriormente intervenire attraverso i regolamenti parlamentari per rafforzare il ruolo di "filtro" già esercitato delle competenti commissioni affari costituzionali sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare e del governo, anche assicurando una partecipazione più sistematica in sede referente (audizioni) dei rappresentanti delle autonomie territoriali.

Non paiono, invece, risolutive analoghe iniziative di superamento del contenzioso svolte in sede governativa presso il Dipartimento per gli affari regionali e riguardanti, in questo caso, le leggi regionali da sottoporre all'eventuale esame della Corte cost. (nei termini previsti dall'art. 127 Cost.).

- Come si può ridurre la complessità e semplificare il sistema ?

In via preliminare è essenziale completare il decentramento amministrativo a favore degli enti territoriali. Inoltre, a livello centrale occorre individuare una sede appropriata di cooperazione e concertazione, riformando l'attuale sistema delle conferenze Stato regioni, Stato-città e unificata.

Il processo di trasferimento delle funzioni amministrative (e delle risorse) deve essere accompagnato e sostenuto da un più marcato processo di delegificazione e semplificazione normativa ed amministrativa che coinvolga lo Stato e altrettanto le regioni, superando rischi di rilegificazione per via regionale.

In materia di sedi di cooperazione e concertazione, analogamente a quanto promosso a livello nazionale è necessario rafforzare e sviluppare i raccordi con gli enti locali a livello di Consiglio delle autonomie locali e di Conferenze regione-enti locali.

Una rilevante occasione (da vagliare accuratamente anche nei suoi aspetti collegati alla attuazione del federalismo fiscale) che può contribuire a ridurre la complessità e semplificare il sistema è rappresentata anche dalle proposte di parte regionale di sviluppare ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi del terzo comma dell'art. 116 Cost.

A.2 L'attuale riparto delle competenze legislative è basato su analitiche elencazioni di materie.

- Come risolvere le incertezze conseguenti, anche in presenza di politiche legislative che agiscono per finalità ampie di tipo trasversale rispetto ai livelli territoriali e alle aree di competenza per materia?

Considerando non ineliminabili del tutto le incertezze che possono scaturire dalla evoluzione delle politiche legislative, si richiama quanto già espresso a proposito della istituzione di una camera di rappresentanza delle autonomie territoriali con relativo superamento del cd bicameralismo perfetto.

Le competenze di tale seconda Camera dovrebbero riguardare proprio le materie a legislazione concorrente.

Con riferimento alle garanzie costituzionali occorre, altresì, prevedere per le autonomie locali la facoltà di ricorrere alla Corte costituzionale con procedure che prevedano l'intervento del Consiglio delle autonomie locali.

A livello di legislazione ordinaria andrebbero necessariamente modificate le disposizioni dell'art. 9 della legge 131/2003 per rendere meno farraginoso il ricorso in via mediata proposto dagli enti locali avverso norme regionali.





(STESURA PROVVISORIA)

A.3 Nel dibattito politico si manifesta la diffusa convinzione di preservare una definizione tassativa delle competenze legislative statali, pur nella ricerca dei necessari adattamenti.

- Quali materie si ritiene di dover aggiungere o sottrarre all'elenco delle competenze esclusive dello Stato?

Come già richiamato all'inizio, sono in via generale condivisibili le modifiche introdotte al secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost dal testo di riforma respinto dal referendum di giugno 2006. In particolare le materie che si ritiene debbono integrare l'elenco delle competenze esclusive sono:

- *promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale, politica monetaria, tutela del risparmio e del credito, tutela della concorrenza e organizzazioni comuni di mercato, sicurezza del lavoro, grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza, ordinamento della*

comunicazione, ordinamento delle professioni intellettuali, ordinamento sportivo nazionale, produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia.

A.4 L'istituto della legislazione concorrente è nel suo complesso in discussione, e sono state anche avanzate proposte sia di radicale riduzione delle materie che vi sono comprese sia di abolizione dello stesso istituto .

- Come si valuta, in primo luogo, anche sul recente esempio tedesco, l'ipotesi di risolvere la difficile distinzione tra legislazione di principio e legislazione di dettaglio introducendo una forma di legislazione statale limitata ad obiettivi e relative procedure di cooperazione?

Non è opportuno realizzare uno schema comprendente soltanto materie di competenza esclusiva statale e regionale riducendo in termini residuali minimi l'elenco delle materie di competenza legislativa concorrente. Di fatto si rischierebbe un processo di riaccentramento a favore dello Stato. Piuttosto è essenziale realizzare la partecipazione degli enti territoriali al processo legislativo nelle materie concorrenti secondo quanto già richiamato sopra.

- Come si valuta, in particolare, la possibilità di una "clausola di chiusura" , eventualmente più limitata e puntuale di quella tedesca¹, che conferisca allo Stato una facoltà di intervento legislativo laddove si manifestino indispensabili esigenze unitarie?

¹ IN BASE ALL'ART. 72 DELLA LEGGE FONDAMENTALE (*GRUNDGESETZ*), IN UN CERTO NUMERO DI MATERIE ATTRIBUITE ALLA "LEGISLAZIONE CONCORRENTE" I *LÄNDER* POSSONO INTERVENIRE QUANDO E NELLA MISURA IN CUI LA FEDERAZIONE NON ABBA ESERCITATO IL SUO DIRITTO A LEGIFERARE; LA FEDERAZIONE, A SUA VOLTA, PUÒ ESERCITARE TALE DIRITTO QUANDO E NELLA MISURA IN CUI LA REALIZZAZIONE DI EQUIVALENTI CONDIZIONI DI VITA NEL TERRITORIO FEDERALE O LA TUTELA DELL'UNITÀ GIURIDICA O ECONOMICA NELL'INTERESSE DELLO STATO NEL SUO COMPLESSO, RENDANO NECESSARIA UNA DISCIPLINA LEGISLATIVA FEDERALE (C.D. CLAUSOLA DI NECESSITÀ, *ERFORDERLICHKEITSKLAUSEL*).



Non appare del tutto agevole un confronto con il modello tedesco di riparto di competenze anche in relazione alla recente riforma costituzionale tedesca che, tra l'altro, modifica l'art. 72 GG e sopprime la cd "legislazione quadro". Come è noto la competenza "concorrente" (konkurrierende Gesetzgebung) nell'ordinamento tedesco non ha i caratteri propri della competenza "concorrente" dell'ordinamento italiano (basata sulla legislazione statale di principio e sulla legislazione regionale di dettaglio).

Non può escludersi l'intervento statale qualora si manifestino indispensabili esigenze unitarie. In materia di potere sostitutivo l'art. 120 Cost. rinvia alla legge che definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione. In particolare, la legge 11/2005 disciplina i casi di inadempienza in materia comunitaria previsti dal quinto comma dell'art. 117 Cost, mentre l'art. 8 della legge 131/2003 disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo riferibili al mancato rispetto di trattati internazionali, pericolo grave, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica ed economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 120 Cost..

Qualora il quesito posto si riferisca invece ad una permanente manifestazione di indispensabili esigenze unitarie, la relativa disciplina dovrebbe essere già stabilita in sede di determinazione dei principi fondamentali.

Nel caso di sopravvenute nuove e permanenti esigenze unitarie potranno individuarsi in via preliminare disposizioni statali sostitutive. Queste avranno effetto – con riferimento alle procedure già richiamate dall'art. 120 Cost.- soltanto alla scadenza dell'obbligo di attuazione da parte della regione e fintanto che la stessa non provveda con proprio provvedimento.

A.5. La giurisprudenza costituzionale ha applicato il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione al riparto delle competenze legislative, oltre che amministrative, tra Stato e regioni, subordinando comunque l'intervento statale all'individuazione di sedi e procedure di cooperazione e concertazione con le regioni.

- E' opportuno recepire questo orientamento in forma anche normativa?

In attesa di definire una soluzione tipo "seconda camera" di rappresentanza delle autonomie e, comunque, dando da subito attuazione all'art. 11 della legge cost. 3 del 2001, occorre riformare il funzionamento delle vigenti conferenze (ruolo, compiti, funzionamento) per garantire una sede adeguata di concertazione e cooperazione tra lo Stato, le regioni e gli enti locali.

A livello regionale, tramite i Consigli delle autonomie locali e le Conferenze regione-enti locali, dovrà essere garantito nei confronti degli enti locali un analogo circuito cooperativo

A.6 Il nuovo articolo 118 della Costituzione esclude una corrispondenza necessaria tra competenze legislative e competenze amministrative ed ha introdotto espressamente nella Costituzione il principio di sussidiarietà.

- Come si valutano, alla luce dell'esperienza concreta, le prime applicazioni del principio di sussidiarietà al riparto delle competenze amministrative?



(STESURA PROVVISORIA)

Le prime applicazioni del principio di sussidiarietà al riparto delle competenze amministrative mostrano una situazione molto diversificata per settori e materie e poco soddisfacente a livello di singole regioni nei rapporti con gli enti locali. Non è ancora completato il processo di decentramento riferibile alla legge 59 del 1997 ed è sostanzialmente bloccato quello successivo conseguente alla approvazione della legge cost. 3 del 2001 e regolato dalle disposizioni della legge 131/2003.





(STESURA PROVVISORIA)

legautonomie
associazione autonomie locali

Roma, 14 ottobre 2006

**Audizione presso
Commissione Affari Costituzionali
Senato della Repubblica**

DOCUMENTAZIONE LEGAUTONOMIE

**INDAGINE CONOSCITIVA
SUL TITOLO V
DELLA PARTE SECONDA
DELLA COSTITUZIONE**

TEMA B.

**IL FEDERALISMO FISCALE E IL SUO RAPPORTO CON LE GARANZIE DI EGUAGLIANZA
NEL GODIMENTO DEI DIRITTI SOCIALI**

B.1. Si è sostenuto che la concreta attuazione del federalismo fiscale potrebbe presentare rischi di contrasto con l'esigenza di garantire ovunque i livelli essenziali per l'esercizio dei diritti sociali.

- Si ritiene fondata questa affermazione?

La normativa costituzionale contiene disposizioni potenzialmente in grado di evitare tali contrasti. L'art. 119 della Costituzione va letto e attuato, coordinandolo con le disposizioni dell'art. 117 2° comma lett. m) Cost.

- In relazione a tale questione, quali sono gli interessi fondamentali da salvaguardare?

In via generale sono quelli che qualificano i diritti sociali di cittadinanza (in particolare quelli riguardanti la salute e l'istruzione) che, seppure con forme e modalità di erogazione/fruizione diversificate a livello regionale, debbono essere di contenuto equivalente a livello nazionale.



B.2. L'art. 119, quarto comma, Cost. postula la disponibilità per gli enti territoriali delle risorse necessarie per finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

- Si può stabilire un rapporto fra tale principio e l'obiettivo di un esercizio efficiente ed economico delle funzioni pubbliche nella gestione dei servizi?

In via di principio a fronte di una non eccessiva differenziazione delle condizioni di base tra i vari territori, le politiche di bilancio degli enti devono poter realizzare una gestione efficiente ed economica (in particolare attraverso la manovra sui tributi propri e i proventi dei servizi). In condizioni di partenza svantaggiate (base economica "povera", indebitamento rilevante, ecc.) i dati mostrano, però, che non vi è correlazione tra manovra sui tributi e tariffe in relazione alla disponibilità delle risorse e obiettivi di efficienza. Resta pertanto essenziale il modello di perequazione e la relazione che si pone con le risorse proprie.

- Con particolare riguardo alle funzioni poste a tutela dei diritti sociali, può quell'obiettivo costituire strumento, e non solo vincolo, per la loro salvaguardia?

In via di principio, valgono le osservazioni svolte sopra, sottolineando che nei servizi sociali essenziali è più difficile realizzare obiettivi di economicità in senso stretto (v. sanità).

Tuttavia lo stesso vincolo di garantire una erogazione efficiente ed economica dei servizi rappresenta (può rappresentare) anche uno strumento per salvaguardare quegli stessi diritti in quanto spinge ad innovare forme di organizzazione e gestione dei servizi e realizzare nuovi modelli di intervento (in particolare tramite iniziative fondate sul principio di sussidiarietà (orizzontale) di cui al quarto comma dell'art. 118 Cost.

B.3. Il federalismo fiscale può produrre un certo grado di differenziazione, tra le varie zone del territorio nazionale, con riguardo alle prestazioni concernenti i diritti sociali.

- Quali sono le valutazioni circa tale eventualità?

La realizzazione del federalismo fiscale fa emergere in modo più trasparente le differenze esistenti tra le varie zone del territorio nazionale, ma nello stesso tempo, in ragione dei meccanismi solidalmente assunti qualifica meglio il contenuto standard delle prestazioni concernenti i diritti sociali essenziali.

- Può essere individuata una "misura massima accettabile" nelle differenze?

Per definizione i livelli essenziali concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale non ammettono differenze. Nel concreto le differenze accettabili sono quelle riscontrabili all'interno di un intervallo quali-quantitativo fissato preventivamente in sede di definizione dei livelli essenziali.

- In tal caso, con quali strumenti e procedure e secondo quali criteri?

Gli strumenti e le procedure di determinazione e monitoraggio delle prestazioni sono determinati dallo stato delle conoscenze tecniche e scientifiche disponibili, anche avvalendosi



(STESURA PROVVISORIA)

di appropriate comparazioni internazionali. La fissazione dei livelli, le procedure impiegate e i criteri prescelti sono stabiliti dalla normativa di riferimento del settore da regolare.

B.4. Il nuovo Titolo V è in vigore da cinque anni.

- Quali concrete indicazioni si possono trarre dall'esperienza fin qui realizzatasi, ovvero:
- Qual è l'attuale livello di "regionalizzazione" dell'organizzazione e delle prestazioni relative ad alcuni diritti "indicatori" quali, ad esempio, quelli alla salute e all'istruzione?

Il livello di regionalizzazione in materia di salute ed istruzione non risulta complessivamente soddisfacente né sotto il profilo dell'organizzazione né, tanto meno sotto il profilo delle prestazioni. Le differenze qualitative e quantitative tra aree territoriali del Paese in termini di risorse e strutture appaiono rilevanti. Le carenze di indirizzo, programmazione e gestione in alcune ambiti di intervento ed aree territoriali sono molto preoccupanti.

- Si sono sviluppati modelli diversi?

A livello generale non può sostenersi che si siano affermati ovunque modelli "virtuosi", ma nel caso dei servizi sociali e della sanità si evidenziano maggiormente le differenziazioni che caratterizzano alcune realtà regionali nel settore della salute e dei servizi sociali. In relazione al cd privato-sociale si può comunque sostenere che emergono modelli differenziati (v. in particolare, le regioni Lombardia, Emilia R. e Toscana).

B.5. La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente sottolineato il carattere di "trasversalità" della competenza sui "livelli essenziali" ex art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., consentendo al legislatore statale di porre - prescindendo dallo specifico ambito materiale - le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, ferma restando la competenza regionale in ordine alle articolazioni ulteriori della disciplina, nonché la necessità di garanzie procedurali che si sostanziano nella previa intesa con le regioni.

- La garanzia dei livelli essenziali può essere considerata come un comune obiettivo delle politiche dello Stato e delle autonomie territoriali o anche come un confine di competenza fra lo Stato e le regioni?

La garanzia dei livelli essenziali è un obiettivo comune dello Stato e delle regioni. La garanzia di quei livelli, consente a sua volta di determinare un confine di competenza "dinamico" tra lo Stato e le autonomie territoriali.

- Nella prima ipotesi attraverso quali modalità e strumenti, anche di carattere normativo, è possibile realizzare tale obiettivo?

Nella fase di definizione delle politiche, le regioni e gli enti locali partecipano secondo le rispettive competenze alla determinazione dei livelli essenziali.



Qualora questi non vengano assicurati, lo Stato si riserva di intervenire in via sostitutiva con appositi provvedimenti che avranno effetto solo alla scadenza dell'obbligo di attuazione da parte delle regioni e fintanto che la regione non provveda con proprio provvedimento (secondo i principi di sussidiarietà e leale collaborazione più sopra già richiamati - modello di federalismo cooperativo e solidale).

B.6. Al di là delle valutazioni di principio, nell'ipotesi di livelli di prestazione dei servizi molto diversi tra una regione e l'altra sono possibili fenomeni di adattamento sociale (ad es., migrazione interregionale allo scopo di fruire di migliori servizi sanitari) o istituzionale (ad es., iniziative volte al passaggio di comuni da una regione a un'altra).

- Quali soluzioni sono o possono essere adottate in proposito, considerata anche l'impossibilità (ex art. 120, primo comma, Cost.) di "elevare barriere" tra le regioni?

Non può escludersi che le diversità territoriali provocano fenomeni "migratori". Possono, anzi, risultare importanti indicatori di eccellenza/criticità e, quindi, molto efficaci nel segnalare il fenomeno stesso. Più importante è contenere il fenomeno entro una fascia fisiologica che può essere governata complessivamente dal sistema. Al riguardo il caso della migrazione per motivi di cura della salute è emblematico dei dislivelli di prestazioni tra regioni.

L'altro aspetto, invece, riferito al passaggio dei comuni riguarda profili più contingenti riferibili alla disponibilità di risorse di fonte regionale per gli enti locali. Questo tema rinvia a quello dell'attuazione del federalismo fiscale.

In termini più ampi il fenomeno migratorio comunale che viene segnalato da recenti iniziative referendarie ancora in corso potrebbe rappresentare una occasione importante per sviluppare una analisi più approfondita sul riordino territoriale a livello regionale (al riguardo si rammenta la risalente, ma sempre attuale indagine della Fondazione Agnelli sulla adeguata dimensione di livello regionale), nonché aprire una necessaria riflessione sui caratteri della specialità regionale (da valorizzare) ma che non può comportare l'esclusione dagli obblighi complessivi di solidarietà del sistema nazionale.

- Quali strumenti e criteri di analisi possono essere adottati allo scopo di verificare il rispetto, in ciascun ambito territoriale e nella concreta azione amministrativa, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale?
- Quali eventuali rimedi possono essere adottati nei casi critici?

Gli strumenti e i criteri di analisi da adottare dovranno individuarsi in sede di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e di attuazione del federalismo fiscale. I rimedi ex post sono quelli desumibili dall'esercizio dei poteri sostitutivi più sopra richiamati. Un discorso a parte è, invece, quello che riguarda il governo delle politiche pubbliche e della finanza in un contesto multilivello.



B.7. Il quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione sancisce il principio di "sussidiarietà orizzontale".

- In quale misura si favorisce, nelle singole regioni e da parte degli enti locali, “l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”?

A livello regionale tramite una appropriata legislazione di sostegno a favore dell’iniziativa sociale privata e lo sviluppo di programmi ed interventi che prefigurano un sistema regionale integrato misto.

- Quanta parte delle "prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" è offerta per questa via? Quali potenzialità esistono al riguardo?
- Quali possono essere le eventuali controindicazioni?

Non si hanno dati aggregati del fenomeno sufficienti per esprimere una valutazione complessiva, ancorché generica del fenomeno a pochi anni dalla approvazione della legge cost. 3/2001. Le prime indicazioni che scaturiscono da alcune esperienze regionali mostrano che gli interventi in sussidiarietà possono svilupparsi in modo significativo quando questi integrano il sistema complessivo, ma non “sostituiscono” quello pubblico per abbandono dello stesso.

Sotto il profilo organizzativo e gestionale a livello regionale si evidenzia che una ridotta capacità di indirizzo, controllo e valutazione degli interventi e delle prestazioni riduce l’efficacia e la continuità degli interventi in sussidiarietà. Possibili rischi si evidenziano laddove gli interventi in sussidiarietà devono essere “sussidiati” dall’intervento pubblico.

- Quale rilievo assume a tale riguardo la valutazione dei costi a carico delle amministrazioni pubbliche?

La valutazione dei costi assume un ruolo determinante se – come correttamente deve intendersi – comprende tutti gli aspetti riferibili alla prestazioni svolte, in termini di efficienza, economicità ed efficacia condotte secondo le più avanzate analisi di efficacia/opportunità impiegate a livello internazionale.

B.8 L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede che possano essere attribuite alle regioni, previa intesa con lo Stato, ulteriori competenze legislative, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119.

- Quale potrebbe essere, in concreto, il rapporto tra l'applicazione del terzo comma dell'articolo 116 e l'attuazione del federalismo fiscale?

Si è già richiamato più sopra che l’applicazione del terzo comma dell’art. 116 Cost. potrebbe essere vista in termini di ulteriore opportunità di riduzione della complessità e di maggiore



(STESURA PROVVISORIA)

efficienza del sistema, in quanto si prefigge di riconoscere ulteriori responsabilità a livello regionale (e degli enti locali della regione interessata). Un problema da approfondire in modo molto accurato è, invece, quello di valutare gli effetti sulla attuazione del federalismo fiscale, innanzi tutto precisando che tale applicazione più estesa prevista dal terzo comma dell'art.116 Cost. non può comportare una sottrazione automatica del territorio interessato dal sistema di compartecipazione e perequazione determinato complessivamente.



(stesura provvisoria)

legautonomie
associazione autonomie locali

Roma, 19 ottobre 2006

**Audizione presso
Commissione Affari Costituzionali
Camera dei Deputati**

DOCUMENTAZIONE LEGAUTONOMIE

**INDAGINE CONOSCITIVA
SUL TITOLO V
DELLA PARTE SECONDA
DELLA COSTITUZIONE**

TEMA C.

**LE SEDI DI RACCORDO, DI CONSULTAZIONE E DI CODECISIONE TRA LO
STATO, LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI**

C.1. I rapporti tra Stato, regioni, enti locali si realizzano attualmente anche attraverso un sistema di Conferenze (Stato-regioni, Stato-città e autonomie locali, Conferenza unificata).

- Qual è il giudizio sul ruolo svolto da tale sistema e dalle sue articolazioni?

In assenza di sedi di concertazione a livello legislativo le conferenze hanno sin qui con grandi limiti rappresentato la sede di confronto, cooperazione e concertazione tra governo e enti territoriali. Per molti versi si è trattato – come in modo molto efficace si è detto – di una “pseudocollaborazione” a favore dello Stato. Per alcune e limitate materie è stata una sede proficua di raccordo.

Complessivamente il sistema delle conferenze e il loro attuale funzionamento non

apparire più adeguato. Ipotesi di riforma al riguardo devono, tra l'altro, garantire procedure più rigorose e rafforzare l'istituto delle intese cd "forti". L'unificazione delle due Conferenze attuali è peraltro auspicabile e sarebbe più coerente con il dispositivo del titolo V della Costituzione e i principi della cooperazione interistituzionale nonché con una visione più di "sistema" da parte delle autonomie territoriali.

- Dopo la riforma del Titolo V, ma anche sulla base dei processi di decentramento avviati prima della riforma, si sono sviluppate o diffuse, in ambito settoriale, forme nuove o diverse di raccordo?

In generale la disciplina statale successiva all'approvazione di materie oggetto di legislazione concorrente prevedono istanze di cooperazione e raccordo settoriale in prevalenza di tipo tradizionale (comitati, consulte, osservatori, commissioni).

Altrettanto numerose sono le disposizioni che rinviano a pareri, intese, designazioni, processi di monitoraggio, ecc. da definire in sede di conferenza Stato regioni o unificata (meno frequente in sede di conferenza Stato-città).

In generale momenti e sedi di concertazione sono previsti e realizzati, semmai si pone la questione che non sempre assicurano una concertazione efficace.

C.2. L'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 contiene una disposizione transitoria, sinora non attuata, che prevede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali.

- Si ritiene opportuno realizzare anche in tempi brevi quella previsione, eventualmente a titolo sperimentale?

E' necessario riprendere i lavori della commissione di lavoro parlamentare a suo tempo incaricata di presentare una proposta di integrazione della commissione per le questioni regionali.

I punti che restano da approfondire riguardano le competenze della commissione bicamerale in sede allargata e gli effetti che si producono sul procedimento legislativo (l'art. 11 restringe l'intervento della commissione integrata sui provvedimenti riferibili alle materie del terzo comma dell'art. 117 e dell'art. 119 Cost. in sede di espressione del parere che può richiedere l'approvazione a maggioranza assoluta dell'assemblea).

Riguardo i rappresentanti degli enti locali chiamati a partecipare ai lavori della commissione per le questioni regionali si propone che la loro designazione sia espressa dai Consigli delle autonomie locali.

C.3. La funzione istituzionale di raccordo con le autonomie territoriali è svolta prevalentemente dagli esecutivi (nazionale e regionali) e per certi versi, di fatto, anche dalla Corte costituzionale, nel suo ruolo di regolazione dei

contenzioso tra Stato e regioni.

- Quali valutazioni si esprimono al riguardo? Quali conseguenze ciò comporta sul ruolo delle diverse istituzioni?

La problematica afferente alla funzione svolta in prevalenza dagli esecutivi è presente in pressoché tutti i sistemi regionali/federali. L'elemento critico è rappresentato dal ruolo residuale giocato dalle assemblee rappresentative nei confronti degli esecutivi. Questo dibattito coinvolge il Parlamento in relazione agli accordi sanciti in sede di conferenze Stato regioni ad esempio, ma riguarda anche il rapporto nei confronti delle istituzioni europee. In quest'ultimo caso il Trattato costituzionale introduce significativi elementi che contrastano la tendenza a ridimensionare i parlamenti nazionali. Alla stessa stregua in ambito statale il problema è stato affrontato, ad esempio, nella recente riforma costituzionale tedesca nell'ambito dei rapporti tra Bund e Länder ma anche tra governi e parlamenti dei länder. Un rilievo particolare è rappresentato da quei sistemi regionali/federali in cui gli esecutivi assommano la rappresentanza sia negli organi di raccordo governativo sia negli organi di natura legislativa. Con il concorso delle assemblee delle istituzioni territoriali potrebbero individuarsi procedure idonee a garantire una informazione dettagliata e un maggiore coinvolgimento circa le attività degli esecutivi in materia.

Riguardo la Corte costituzionale un eventuale modifica nella sua composizione potrebbe essere affrontato in sede di riforma del sistema bicamerale vigente.

- Quali le soluzioni adeguate e coerenti al sistema istituzionale italiano e alle sue esigenze?

Il superamento del bicameralismo perfetto e l'istituzione di una seconda camera di rappresentanza, unitamente alla riforma del vigente sistema delle conferenze pone la necessità che una parte dei componenti della Corte Costituzionale sia eletta da questa seconda Camera.



(stesura provvisoria)



Roma, 20 ottobre 2006

**Audizione presso
Commissione Affari Costituzionali
Senato della Repubblica**

DOCUMENTAZIONE LEGAUTONOMIE

**INDAGINE CONOSCITIVA
SUL TITOLO V
DELLA PARTE SECONDA
DELLA COSTITUZIONE**

TEMA D.
**LE FORME ISTITUZIONALI DI GOVERNO NELLE DIVERSE ARTICOLAZIONI
TERRITORIALI**

**D.1 Il principio di sussidiarietà intende realizzare al contempo la prossimità e un esercizio più
razionale ed economico delle funzioni pubbliche nei territori:**

- Quali sono le esigenze di governo più rilevanti per le dimensioni territoriali che non coincidono con le articolazioni tradizionali, quali: aree vaste, grandi concentrazioni urbane, distretti industriali, territori transfrontalieri?

Coniugare efficienza ed efficacia al processo decisionale. Valorizzare le esperienze di pianificazione strategica attualmente avviate da numerose città medie e grandi. La pianificazione strategica consente una condivisione tra i soggetti istituzionali, sociali ed economici che operano in un territorio di obiettivi di sviluppo verso i quali indirizzare le risorse pubbliche e private.

- In particolare, quali soluzioni istituzionali si ritengono più idonee per le grandi aree urbane di dimensione regionale o transregionale?



(stesura provvisoria)

Per le aree urbane prevedere sia la possibilità di realizzare soluzioni funzionali (autorità, agenzie) sia l'istituzione di città metropolitane. A livello transregionale operare mediante accordi (e uffici comuni).

- L'attuazione della disciplina attualmente prevista per l'istituzione delle città metropolitane è adeguata a fare fronte ai problemi di governo, anche in prospettiva futura, delle grandi città del nostro paese?

A fronte della mancata istituzione delle città metropolitane la valutazione delle procedure previste non può che essere di inadeguatezza. Sono ancora forti i timori di assorbimento da parte dei Comuni minori e i “corporativismi” istituzionali. Il processo di costituzione non può che basarsi su adesioni volontarie ma bisognerebbe offrire chiare opportunità in termini di risorse e sviluppo dei servizi per chi decide di essere parte di un governo di area vasta.

- Quali sono le soluzioni possibili in relazione alla nuova definizione dei poteri locali nelle aree interessate, conseguenti alla effettiva istituzione delle città metropolitane?

Risultando ancora lontana la istituzione delle città metropolitane, appare necessario riproporre soluzioni di tipo funzionale che potrebbero essere viste come passaggio necessario a forme via via più integrate di collaborazione.

- In particolare, quale il destino della provincia e degli altri comuni dell'area metropolitana?

Qualora la soluzione prescelta è quella dell'ente di governo dell'area non possono coesistere contemporaneamente la provincia e la città metropolitana sullo stesso territorio di competenza.

Restano i comuni compresi nel territorio della città metropolitana - salvo sottolineare il problema che ancora non appare risolto della eventuale scomposizione/ricomposizione di municipi al posto del comune capoluogo.

Per gli altri comuni si rinvia alle disposizioni dettate dal comma 6 del dlgs 267/2000 TU degli enti locali.

D.2 L'incremento delle funzioni esercitate in sede locale richiede un raccordo, tra i diversi livelli istituzionali, dell'azione amministrativa nel territorio:

- Quali forme di raccordo possono essere ipotizzate?

A livello regionale gli strumenti principali di raccordo e cooperazione sono rappresentati, rispettivamente dai Consigli delle autonomie locali e dalle Conferenze regione-enti locali. Tuttavia il quadro complessivo mostra che soltanto in alcune regioni si è acquisito un soddisfacente grado di funzionamento degli organi indicati.

- In particolare, è possibile ipotizzare a tale scopo un ruolo delle prefetture-uffici territoriali del Governo?



(stesura provvisoria)

A livello locale, il raccordo tra organi dello Stato ed enti locali è realizzato nelle sedi della prefettura-UTG del capoluogo regionale (sede del rappresentante del Governo presso la regione) e delle altre prefetture. La disciplina al riguardo dettata dall'art. 10 della legge 131/2003 e dal recente decreto di modifica dell'art. 11 del dlgs 300/1999 non appare adeguata, in particolare, circa l'assetto previsto per le conferenze permanenti territoriali previste dall'art. 2 del citato decreto.

- E' possibile considerare una nuova forma delle funzioni di controllo?

Piuttosto che ipotizzare nuove forme di controllo è necessario invece valorizzare e potenziare quelle già presenti.

D.3 La riforma del Titolo V prevede che la legge dello Stato disciplini l'ordinamento di Roma Capitale.

- Quali sono le esigenze alle quali dovrebbe corrispondere l'ordinamento di Roma capitale?

Le esigenze sono quelle di affrontare in modo ordinario le funzioni che essa svolge al servizio dell'intero Paese, che contiene la Città del Vaticano ed in quanto sede di istituzioni nazionali ed internazionali. Le funzioni di città capitale si intrecciano con quelle che attengono alla più grande area metropolitana del Paese.

- Quali le forme e le procedure per la sua definizione?

Con legge ordinaria dello Stato, come previsto dall'art.114 della Costituzione.

D.4 Il nostro Paese è caratterizzato anche dall'esistenza di regioni prive di grandi concentrazioni urbane e caratterizzate dalla presenza di insediamenti di minore dimensione demografica e a carattere diffuso nel territorio.

- Quali soluzioni istituzionali si ritengono più adeguate per tali aree?

Quelle già ora previste dal TUEL: modelli associativi su base convenzionale che realizzano uffici unici o comuni, consorzi, unioni di comuni, forme di cooperazione disciplinate a livello regionale (comunità collinari in Piemonte, associazioni intercomunali in Emilia R., agenzie di area a carattere monofunzionale o plurifunzionale promosse dai comuni oppure tra provincia e comuni (agenzie di sviluppo, ecc.).