



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI



VALUTAZIONI E PROPOSTE ANCI ed UPI

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

"MODIFICAZIONE DI ARTICOLI DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE".

(A.C. N. 4862)

AUDIZIONE I COMMISSIONE

CAMERA DEI DEPUTATI

30 GIUGNO 2004

CONSIDERAZIONI GENERALI

Va, in **premessa**, fatto un inciso sul metodo e sul percorso di elaborazione ed approvazione del disegno di riforma costituzionale, sin qui compiuto .

Il coinvolgimento delle Autonomie locali e delle Associazioni che le rappresentano è stato assai circoscritto nel tempo e non ha consentito di formulare, in sede di Conferenza Unificata, alcuna proposta correttiva contenente orientamenti e valutazioni .

Durante l'esame del provvedimento al Senato, l'attenzione per le proposte di ANCI ed UPI è stata fortemente condizionata dall'andamento del dibattito e non vi è stato un momento di confronto alto e trasparente, come l'elevatissima rilevanza della materia trattata avrebbe richiesto.

Si ribadisce pertanto l'urgenza di promuovere una concertazione sulla proposta di riforma costituzionale, la quale incide sulla forma di stato e sui rapporti tra lo Stato, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni e che, quindi, necessiterebbe una sostanziale condivisione fra tutti i livelli territoriali, che sono a pari titolo soggetti costitutivi della Repubblica.

Va ricordato che l'ANCI e l'UPI da tempo hanno evidenziato l'esigenza di completare e, se necessario, correggere l'assetto istituzionale, come delineato dalla legge costituzionale n.3/2001, invitando a continuare in un percorso di riforma dell'assetto istituzionale, dettato dall'intento di valorizzare l'autonomia e la responsabilità dei livelli di governo territoriale.

Il provvedimento in esame allo stato non si situa nel solco da noi indicato, proponendo un disegno di riforma della Costituzione, che non rivede quelle disposizioni del Titolo V, su cui da più parti si è avanzata la necessità di una correzione, ma, relativamente al Titolo V, si limita ad assorbire la devolution e non porta a compimento e a

completamento la trasformazione dell'assetto istituzionale in senso autonomista attraverso il superamento del bicameralismo paritario e perfetto con l'istituzione della Camera delle Autonomie territoriali.

E' importante ricordare, inoltre, che è stata lacunosa o assente l'attenzione del Parlamento in ordine all'attuazione di altre importanti disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001, che riteniamo essenziali, imprescindibili ed urgenti per fornire un quadro equilibrato per il funzionamento di tutto il sistema istituzionale:

1. l'attuazione dell'art.11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 con l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie locali: anche se la Commissione costituisce una modalità di partecipazione parziale ed evidentemente transitoria delle Autonomie territoriali ai lavori del Parlamento, essa rappresenta un elemento necessario per incanalare i rapporti istituzionali tra i diversi livelli territoriali in un quadro di leale collaborazione;
2. l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione attraverso l'introduzione nel sistema di finanza pubblica dei principi e delle regole del federalismo finanziario e fiscale: le Autonomie locali, insieme alle Regioni, hanno auspicato una rapida attuazione dei meccanismi di federalismo fiscale e di perequazione con un documento unitario consegnato nella seduta della Conferenza unificata del 19 giugno 2003 e respingono l'ipotesi di rinvio dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione contenuta nelle disposizioni transitorie del ddl costituzionale in oggetto.

Nel **merito** del progetto di riforma costituzionale in discussione occorre innanzitutto ribadire che manca un disegno generale di completamento del percorso di riforma istituzionale, avviato dal legislatore nel 2001.

L'armonizzazione e l'allineamento tra le diverse parti che compongono la nostra Carta costituzionale (ed in particolare il Titolo V con il Titolo I) è la finalità che va perseguita, nel massimo e nel reciproco rispetto di ruoli e funzioni, al fine di garantire la coerenza, l'armonia e l'equilibrio nei meccanismi di relazione tra le articolazioni territoriali che compongono l'ordinamento repubblicano.

Va riconosciuta reciprocamente ed applicata nel vivere quotidiano delle Istituzioni la posizione di piena ed incondizionata autonomia politica assegnata dalla Costituzione a ciascun livello di governo territoriale, secondo quanto stabilito dall'art. 114.

In particolare, alla Regione la titolarità generale della funzione legislativa in concorso con lo Stato secondo la ripartizione definita dall'art. 117; ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane la piena titolarità delle funzioni amministrative, secondo i principi e nelle forme stabilite dall'art. 118.

Questa ripartizione delle competenze legislative ed amministrative impone di ripensare il sistema parlamentare e le modalità di funzionamento del circuito normativo.

Nasce da queste considerazioni il giudizio negativo sul modello di Senato federale presente nel disegno di legge. Un vero **Senato federale**, infatti, inteso come sede di rappresentanza degli interessi territoriali, presuppone che i diversi livelli territoriali costitutivi della Repubblica siano immediatamente in esso rappresentati. Immaginare che il principio della rappresentanza territoriale possa esaurirsi nei pochi elementi, contenuti nella proposta, che dovrebbero connotare la natura federale dell'organo; o immaginare che il medesimo principio possa essere soddisfatto dall'ingresso nel Senato di soggetti di rappresentanza del solo livello regionale, significa coltivare una visione asfittica e parziale dell'ordinamento delle fonti normative, dell'idea di amministrazione

(come se per chi amministra e norma, possa essere indifferente chi legifera e su cosa) e più in generale del quadro costituzionale riformato in senso federale ed autonomistico.

Inoltre, al di là dei problemi relativi alla composizione del Senato federale, il modello proposto presenta notevoli limiti che incidono sulla funzionalità generale del sistema parlamentare ed in particolare sul procedimento di formazione della legge.

Si tratta di una delle norme chiave del nuovo disegno costituzionale, ma anche la più debole e controversa.

La vecchia formula "La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere" che, nella sua sinteticità, esprimeva per intero il nostro bicameralismo perfetto e paritario, viene sostituita da un lungo e complesso articolato, che segna il passaggio ad un bicameralismo differenziato ed asimmetrico.

Fuor di dubbio, tale norma presenta gravi profili di criticità: sia di ordine generale, relativi al modello di sistema parlamentare a cui si sono ispirati gli estensori del testo; sia di ordine sostanziale, se si guarda al possibile funzionamento del 'monobicameralismo' prospettato.

L'ANCI e l'UPI ritengono, pertanto, indispensabile che il legislatore costituzionale ripensi, con la necessaria attenzione e cautela, al meccanismo di esame e di approvazione dei provvedimenti e ai casi di doppia deliberazione fra Camera e Senato.

In ordine al modello di Senato federale, come delineato nella disposizione approvata al Senato, va evidenziata la previsione di un istituto del tutto inedito nel sistema parlamentare che si sostanzia nella costituzionalizzazione di un rapporto di informazione e collaborazione fra il Senato e la Regione. A ciò si somma l'obbligo per il Senato di ascoltare i Presidenti del Consiglio regionale e i Presidenti della Giunta regionale quando lo richiedono e, viceversa, l'obbligo del Consiglio regionale di ascoltare i senatori eletti nella propria Regione. Necessariamente la formalizzazione nella 'legge fondamentale' di un rapporto di informazione e di collaborazione fra

questi due soggetti istituzionali dovrà tradursi in regole, meccanismi, procedure, sedi, luoghi formali, presenza di una struttura di rappresentanza 'regionale', etc. Certamente per comprendere e per pesare la portata effettiva di tali disposizioni, anche in considerazione dell'elevata genericità della formula, bisognerà guardare le conseguenti modifiche regolamentari che decideranno fino a che punto, quanto, come l'istituzione Senato intenda aprirsi ad interessi originariamente estranei, ma che possono essere metabolizzati nel circuito normativo.

In considerazione di tale previsione e tenendo conto delle forti resistenze emerse nel dibattito per la soluzione, proposta dalle stesse Associazioni, di prevedere un Senato a composizione mista che veda la rappresentanza dei governi dei territori, l'ANCI e l'UPI invitano il Parlamento e tutte le forze politiche a riflettere sulla necessità di prevedere all'interno del Senato un organo di rappresentanza, di mediazione politica e di partecipazione al procedimento deliberativo. Si propone di istituire, nell'ambito del Senato federale, una Commissione permanente composta da rappresentanti delle Autonomie territoriali (una **Commissione federale per le Autonomie**) con funzioni consultive, di iniziativa e di co-decisione sui provvedimenti che toccano gli interessi territoriali.

In ogni caso deve essere rafforzato e reso adeguato al nuovo ordinamento di tipo federale tutto il **sistema dei raccordi e delle garanzie istituzionali** per i diversi soggetti costitutivi della Repubblica.

Pur non mancando, pertanto, i precetti normativi e le disposizioni costituzionali che vincolano le parti costitutive, il corpo costituzionale è carente in ordine alla individuazione di sedi o di una sede in cui ricomporre, e ridurre ad unità il pluralismo. Le forme conosciute e praticate di concertazione istituzionale sono datate ed inadeguate. Proprio per bilanciare l'erosione della sovranità statale, e affinché il pluralismo non degeneri in una conflittualità permanente senza soluzione, mettendo in pericolo la libertà di tutti, nelle sue declinazioni civili, sociali e politiche, è essenziale avere un luogo, che non può non essere il Senato federale o una sede all'interno del

Parlamento, in cui a rapporti improntati alla forza subentrino forme e meccanismi di mediazione politica. Solo così si potrà recuperare quella dimensione unitaria della sovranità nazionale quale potere originario ed incondizionato, in cui tutte le soggettività che a pari titolo compongono la Repubblica potranno riconoscersi.

La previsione di una sede dentro il Parlamento che ci veda protagonisti e partecipi è fondamentale.

Tale previsione può rappresentare un tassello essenziale per ricomporre in modo armonico il quadro più ampio, atto a delineare un modello di *governance*, di concertazione istituzionale adeguata al principio generale di equiordinazione fra i soggetti costitutivi dell'ordinamento della Repubblica. In questo ambito, si situa anche il ragionamento sull'assetto delle relazioni istituzionali tra Governo e Autonomie territoriali.

E' un dato di fatto l'inasprimento della conflittualità fra i livelli di governo, quale conseguenza del deterioramento delle regole della concertazione. Conflittualità che fa entrare in crisi l'intero sistema istituzionale.

Ciò pone l'esigenza di avviare una riflessione attenta e seria sul sistema di concertazione, finalizzata all'individuazione di regole e procedure nuove, più efficaci, adeguate ed in aderenza alla cornice costituzionale riformata.

La concertazione istituzionale è, peraltro, messa in crisi dalla stessa riforma del Titolo V che ha di colpo reso obsolescenti le forme esistenti di concertazione, in primis le Conferenze.

Vanno ridefinite le forme e i luoghi di relazione, di concertazione, di mediazione fra i soggetti, che devono concorrere a definire gli indirizzi di politica generale.

Numerose problematiche interistituzionali hanno natura politico-amministrativa e possono trovare soluzione solo in una sede di concertazione come le Conferenze, quale luogo principale di raccordo tra i diversi livelli di governo. Pertanto, si ritiene

opportuno promuovere una riflessione seria sull'istituto che porti ad un suo diretto riconoscimento costituzionale.

In tale prospettiva, l'ANCI e l'UPI considerano di grande rilevanza la proposta di riconoscere costituzionalmente l'istituto della **Conferenza per i rapporti tra i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato**, quale sede privilegiata di raccordo e di concertazione istituzionale fra i diversi livelli di governo della Repubblica.

Parallelamente, va impostata una serie riflessione che porti ad una modifica della disciplina normativa dell'istituto delle Conferenze, sul piano strutturale e funzionale, rafforzando il peso e l'impatto politico delle volontà espresse al suo interno.

Sul piano delle **garanzie**, pur condividendo l'esigenza di una diversa composizione della Corte costituzionale, resta sempre aperto il problema di un maggiore raccordo dell'organo di garanzia costituzionale con le nuove funzioni delle Regioni e delle Autonomie locali, soprattutto riguardo all'effettività delle attribuzioni costituzionali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. In questa prospettiva, **appare indispensabile prevedere espressamente in Costituzione la possibilità di accesso al giudice costituzionale da parte degli enti locali**, previsione contemplata in altri ordinamenti europei (come Germania e Spagna), disciplinando con legge ordinaria i meccanismi di raccordo e un'eventuale filtro per l'accesso al giudizio di costituzionalità.

Da ultimo, e non per importanza, va sottolineata la contrarietà di ANCI e d UPI alla disposizione riguardante **Roma Capitale**. L'ampliamento della disciplina costituzionale su Roma capitale, con il riconoscimento di uno status speciale, non può comportare l'attribuzione 'impropria' alla fonte statutaria regionale della sua concreta disciplina. Tale ipotesi che attribuisce allo statuto regionale il compito di definire i poteri più ampi della Capitale - pur apprezzabile per il riferimento al riconoscimento della

potestà legislativa - non è condivisibile. Proprio in un ordinamento di tipo federale è importante che l'assetto della "Capitale della Repubblica" sia deciso dalla legge dello Stato, con il coinvolgimento della Regione, ed in modo da salvaguardare comunque l'autonomia delle Istituzioni locali.

PROPOSTE DI EMENDAMENTI

(A.C. N.4862)

PROPOSTA DI EMENDAMENTO AGGIUNTIVO

(Commissione federale delle Autonomie)

“Nell'ambito del Senato federale, la Commissione federale delle Autonomie, ha iniziativa legislativa e partecipa al procedimento legislativo, esprimendo parere sui progetti di legge riguardanti le materie di cui all'art.117, secondo comma, l.m) e l.p), all'art.117, terzo comma, all'art.118 e all'art.119 della Costituzione. Qualora la Commissione abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate sulle corrispondenti parti del progetto di legge il Senato federale delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

La Commissione è composta in modo paritario da rappresentanti dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, nelle modalità stabilite dal regolamento del Senato federale.”

(Disposizione transitoria)

“Fino all'approvazione delle disposizioni del regolamento del Senato federale per l'organizzazione ed il funzionamento della Commissione federale delle Autonomie, le funzioni di questa sono svolte collegialmente dai rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie locali in Conferenza unificata.”

PROPOSTA DI EMENDAMENTO

ART.14

(Iniziativa legislativa)

Sostituire l'art.14 con il seguente:

“L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere, alla Commissione federale per le Autonomie nell'ambito delle rispettive competenze e agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.”

PROPOSTA DI EMENDAMENTO

ART.32

(Capitale della Repubblica)

Abrogare il comma 2.

In alternativa:

Sostituire il comma 2, con il seguente:

"Roma è la capitale della Repubblica federale. Per il più efficace assolvimento della funzione di capitale, la Città di Roma dispone di autonomia finanziaria e di risorse aggiuntive, ai sensi dell'art. 119, e di potestà normativa, anche legislativa, nelle materie di competenza regionale."

PROPOSTA DI ARTICOLO AGGIUNTIVO

ART.34 bis

Aggiungere un terzo comma all'art.127 della Costituzione:

"Il Comune, la Provincia e la Città metropolitana, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o della Regione, leda le proprie competenze costituzionalmente attribuite, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge."

PROPOSTA DI ARTICOLO AGGIUNTIVO

Abrogare l'ultimo comma dell'art.123 della Costituzione e sostituirlo con il seguente:

"In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione, di concertazione e di raccordo fra le Regioni e gli enti locali. Il Consiglio delle autonomie locali partecipa al procedimento legislativo regionale in tutte le materie riguardanti le competenze degli enti locali."

PROPOSTA DI ARTICOLO AGGIUNTIVO

ART. 34 quater

(Conferenza permanente per i rapporti tra i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato)

“La Conferenza per i rapporti tra i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato è l'organo di consultazione, di concertazione e di raccordo fra i soggetti costitutivi della Repubblica.

La legge disciplina le funzioni e la composizione della Conferenza, in modo da assicurare una rappresentanza paritaria tra le sue componenti.”

PROPOSTA DI EMENDAMENTO

ART. 42

(Disposizioni transitorie)

Abrogare il comma 10.