



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

*Audizione informale presso la Commissione I del Senato della Repubblica, in videoconferenza,
del **Presidente Roberto Ciambetti**, Coordinatore f.f. della Conferenza dei Presidenti delle
Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome*

18 novembre 2020 ore 9.30

Signor Presidente,
Egregi Senatori,

ringrazio anzitutto per l'invito, che ho colto molto volentieri, a partecipare a questa audizione informale che ci fornisce l'opportunità di contribuire alla discussione in corso sui disegni di legge 1825 e 1834 anche con il punto di vista della *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome*, che ho il piacere di guidare come Coordinatore facente funzioni e di cui porto i saluti.

La fase di emergenza sanitaria che stiamo vivendo ha segnato, come è noto, una decisa spinta al processo di "verticalizzazione" delle decisioni con un'innegabile centralità del Governo e dei Presidenti di Regione, evidenziando tuttavia anche una serie di difficoltà nei procedimenti di condivisione delle scelte politiche, inevitabilmente connaturate alla natura del periodo ed alla conseguente necessità di assumere decisioni pronte ed immediate. Difficoltà che vanno sempre più accentuandosi in questa seconda ondata della pandemia da Covid-19, in cui stiamo assistendo più frequentemente a momenti di tensione e scarso coordinamento tra Stato e Regioni, che – mi preme dirlo - probabilmente si sarebbero potuti evitare in sede parlamentare.

In diversi casi, ora come negli scorsi mesi, ragioni di tempestività e rapidità degli interventi da mettere in campo non hanno difatti permesso di garantire la piena interlocuzione tra Stato e Regioni, comportando non solo una eccessiva semplificazione **e riduzione dei tempi di formalizzazione dei possibili rilievi regionali, ma, come dicevo pocanzi, anche una spinta all'accentramento delle decisioni. Spinta che avrebbe dovuto essere bilanciata dalla previsione di un rafforzamento degli strumenti di partecipazione a monte delle decisioni governative**, che purtroppo è mancato. Al contrario, la prassi adottata ha visto l'attivazione di forme di coordinamento deboli, che hanno determinato talora delle frizioni, sfociate anche in contenziosi nascenti dal contrasto tra ordinanze regionali e d.p.c.m., riproponendo in tal modo l'annosa questione di un ripensamento dei meccanismi che regolano il rapporto tra centro e periferia.

L'emergenza da coronavirus ha così riaperto il dibattito relativo all'introduzione di una clausola di supremazia dell'interesse statale per permettere allo Stato, in ipotesi di emergenza, di intervenire su materie di cui non ha la competenza esclusiva, come appunto la sanità, al fine di avere una normativa uniforme ed omogenea su tutto il territorio nazionale; clausola che, a ben vedere e come osservato da autorevole dottrina, **è di fatto già presente nel nostro sistema costituzionale all'articolo 120 della Costituzione**, che consente al Governo di sostituirsi a Regioni ed Enti locali per ragioni di tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica ed in particolare di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

L'introduzione della clausola di supremazia – su cui mi appare condivisibile l'opinione appena richiamata circa l'art. 120 della Cost. – **pone però l'ulteriore problematica dell'individuazione di uno strumento atto a garantire un effettivo ed immediato inserimento delle Regioni nei processi decisionali nazionali, così da assicurare un confronto più trasparente ed efficace.**

Al riguardo – e vengo al *focus* specifico di questo mio breve intervento – è emersa l'idea di una costituzionalizzazione del cd. sistema delle conferenze, sedi in cui si realizza, nelle materie di comune interesse, la concertazione di tipo "verticale" tra Stato, Regioni ed autonomie locali, come contrappeso all'introduzione della clausola di supremazia dell'interesse statale. Su questo punto, dunque, vorrei condividere qualche riflessione.

Il cd. sistema delle Conferenze ad oggi è sicuramente l'unico strumento presente nel nostro ordinamento per assicurare un coordinamento fra lo Stato e le Regioni, ma – non è un mistero – è altrettanto vero che, nella fase di gestione dell'emergenza, tale sistema ha mostrato (e, anzi, continua a mostrare) non solo pochi segnali di difficoltà, ma anche, almeno per quanto concerne la prima fase di gestione della pandemia, di poca operatività (fattori che peraltro erano già emersi nel recente passato, ad esempio in relazione al dibattito sul regionalismo differenziato).

Sistema delle Conferenze che, inoltre, consentirebbe un dialogo solo tra esecutivi, laddove, invece, sarebbe a mio avviso fondamentale rivolgere particolare attenzione al dialogo con le Assemblee regionali, depositarie, insieme al Parlamento, della competenza legislativa e già partecipi in forme crescenti nella dinamica dei processi decisionali europei e nella valutazione delle politiche pubbliche.

Ciò anche tenuto conto del fatto che, nonostante la centralità avuta dagli esecutivi, le Assemblee legislative regionali in questo frangente hanno dimostrato una straordinaria capacità di risposta ed organizzazione, accettando anche di ricorrere, sia pur temporaneamente, a strumenti digitali, senza mai aver smesso – e questo è un dato che ci tengo ancora una volta a sottolineare – di svolgere la propria attività, ma anzi promuovendo in diversi casi una periodica interlocuzione con le Giunte regionali ed assicurando la continuità delle attività istituzionali e legislative. **Secondo i dati raccolti dalla Conferenza** – che ringrazio per l'importante attività di monitoraggio che ha compiuto e che sta continuando a svolgere – fino al mese di giugno 2020

sono state approvate 42 leggi regionali relative all'emergenza epidemiologica, di cui 12 di iniziativa consiliare.

Dati che, da un lato, testimoniano il bisogno e l'importanza di un intervento delle Assemblee elettive in termini di presidi, di trasparenza e di garanzia dei diritti, anche in considerazione della particolare attenzione che i Consigli regionali hanno avuto rispetto alle ricadute economiche e sociali dell'epidemia; dall'altro, ripropongono l'esigenza, più volte emersa nel corso degli ultimi anni, di ricondurre alla sede parlamentare anche il confronto tra Stato ed autonomie territoriali, **attraverso l'integrazione della composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali.**

L'integrazione della Commissione a favore della quale dal 2001 si è più volte espressa anche la Corte costituzionale, ritenendola costituzionalmente opportuna nell'ottica del consolidamento di quella leale collaborazione che deve permeare i rapporti tra Stato e Regioni, appare un passaggio ormai ineludibile, direi quasi obbligato, per fare in modo che gli interessi regionali e locali siano oggetto di valutazione nelle varie fasi di approvazione parlamentare. **Non possiamo non richiamare le parole del Presidente della Repubblica, nel suo intervento, in occasione lo scorso 4 agosto del cinquantesimo delle Regioni a Statuto ordinario, con le quali ha sottolineato come "...** *allo sviluppo della collaborazione tra gli esecutivi potrebbe facilmente accompagnarsi, anche in funzione di bilanciamento, il riconoscimento di un ruolo alle assemblee legislative. Al riguardo sarebbe sufficiente, per il momento, porre mano all'attuazione dell'art. 11 della riforma del titolo V del 2001, che prevede la integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle stesse autonomie territoriali...*

La Commissione integrata può, infatti, offrire uno strumento ulteriore, ma non sovrapposto, di dialogo tra lo Stato e le Regioni, in particolare tra il legislatore statale e regionale, idoneo altresì ad attribuire nuovamente al Parlamento quel ruolo di mediazione fra opposti interessi (nazionali e locali) che gli è proprio, in un contesto, quale è quello attuale, in cui il coordinamento si svolge solo in ambito governativo, in seno al sistema delle Conferenze, rallentando sensibilmente anche i tempi di definizione delle iniziative legislative, laddove **invece l'obiettivo da perseguire dovrebbe essere quello di favorire l'adozione di discipline legislative e di politiche partecipate,** nell'ottica della leale collaborazione e del buon funzionamento del nostro sistema istituzionale.

Un obiettivo rispetto al quale anche la *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali*, quale ente di raccordo orizzontale tra i Consigli regionali, raccordo che si traduce in co-decisioni in relazione alle prerogative ed alle funzioni dei Consigli stessi laddove risulti necessaria la ricerca di uniformità di materia sul territorio nazionale, potrebbe essere coinvolta, ad esempio attraverso la promozione di una sorta di attività istruttoria sugli interventi statali in atto per favorire il coordinamento con le politiche regionali nel medesimo ambito materiale.

Attività preventiva che la Conferenza potrebbe promuovere anche sulle politiche europee in relazione alla fase ascendente, alla partecipazione all'esercizio del controllo di sussidiarietà ed al

dialogo politico, consentendo di meglio avvalersi del quadro normativo delineato dalla L. 234/2012.

Un'ultima considerazione, riguarda invece il disegno di legge 1834, finalizzato all'istituzione di una Commissione bicamerale sull'emergenza epidemiologica. Come ho avuto modo di precisare, sebbene ci siano stati diversi fattori di "resilienza" da parte delle Assemblee elettive regionali, anche noi come sistema dei Consigli regionali abbiamo ravvisato la necessità di rafforzare i meccanismi di verifica dell'operato. **A tale proposito abbiamo deciso come Conferenza di valorizzare il lavoro delle Commissioni consiliari avviando un coordinamento delle Commissioni salute di tutti i Consigli regionali.** In questo momento non solo di crisi emergenziale ma anche di forte riprogrammazione dei nostri sistemi sanitari diventa centrale e cruciale lo scambio di informazioni.

Sono queste ovviamente solo alcune brevi riflessioni che ritenevo però utili condividere anche per testimoniare l'impegno che i Consigli regionali hanno avuto nella campagna contro il Covid-19 e per dare riposte concrete ai cittadini. Riflessioni che ritengo confermino l'opportunità di avviare in tempi rapidi una riflessione profonda sul ruolo e sul coinvolgimento delle Assemblee elettive regionali nell'ambito dei processi decisionali nazionali.

Vi ringrazio per l'attenzione.