

Dati informativi concernenti la legge regionale 4 agosto 2023, n. 18

Il presente elaborato ha carattere meramente informativo, per cui è sprovvisto di qualsiasi valenza vincolante o di carattere interpretativo. Pertanto, si declina ogni responsabilità conseguente a eventuali errori od omissioni.

Per comodità del lettore sono qui di seguito pubblicati:

- 1 - Procedimento di formazione
- 2 - Relazione al Consiglio regionale
- 3 - Struttura di riferimento

1. Procedimento di formazione

- La Giunta regionale, su proposta del Presidente Luca Zaia, ha adottato il disegno di legge con deliberazione 30 dicembre 2022, n. 13/DDL;
- Il disegno di legge è stato presentato al Consiglio regionale in data 9 gennaio 2023, dove ha acquisito il n. 174 del registro dei progetti di legge;
- Il progetto di legge è stato assegnato alla Prima Commissione consiliare;
- La Prima Commissione consiliare ha espresso parere sul progetto di legge in data 1 febbraio 2023;
- Il Consiglio regionale, su relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Marzio Favero, e su relazione di minoranza della Prima commissione consiliare, relatrice la consigliera Vanessa Camani, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 25 luglio 2023, n. 18.

2. Relazione al Consiglio regionale

- Relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il consigliere Marzio Favero, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,
un saluto a tutti i Consiglieri.

Vi prego di scusarmi se sarò sintetico, ma mi è stato detto un'ora fa che dovevo presentare questa proposta. Lo faccio comunque molto volentieri, perché si tratta di una proposta di istituzionalizzare la Conferenza fra Regioni e Province autonome che è nata nel 1981, quindi ha 42 anni di percorso e di storia.

È una conferenza che diventa una camera d'incontro fra tutti i rappresentanti delle Regioni per discutere i problemi che attengono evidentemente al sistema delle Autonomie regionali.

Non dimentichiamo che la nostra Costituzione non ha previsto specificatamente una Camera delle Regioni, ed è forse il limite che scontiamo.

Molti Padri costituenti erano assolutamente convinti che fosse un errore non aver portato a compimento tale processo. Ricordo le parole di Emilio Lussu che nell'ultimo appello lanciato all'interno dell'Assemblea costituente disse: “In fin dei conti, se oggi abbiamo una Repubblica lo dobbiamo al movimento resistenziale”. Il movimento resistenziale era, per sua natura, regionalista e autonomista. Rimane il dato di fatto che ancora oggi, nonostante tutti i tentativi di riforma, una Camera delle Regioni manca. In qualche modo, la Conferenza fra le Regioni e le Province autonome supplisce un vuoto, ed è il luogo ove si preparano i temi che poi saranno oggetto del confronto all'interno della Conferenza permanente Stato-Regioni e Province autonome, nonché all'interno della Conferenza Unificata, che vede presenti anche gli Enti locali.

La funzione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è consultiva, di indirizzo, anche di iniziativa. La Conferenza si confronta con il Parlamento, con le Commissioni parlamentari e svolge senz'altro un ruolo prezioso, e lo ha svolto, visto che tutti i Presidenti di Regione e i due Presidenti delle Province autonome hanno sottoscritto l'intesa nel dicembre del 2022, che ci porta oggi a varare un provvedimento di legge che consolida definitivamente il ruolo e la funzione di questa Conferenza.

L'approvazione da parte di questo Consiglio è tanto più importante, tanto più delicata oggi, visto che è in discussione la proposta di attuazione del federalismo differenziato.

È chiaro che non può bastare la posizione espressa dalla Commissione istituita dal Ministro Calderoli, che peraltro ha perso un pezzo lungo il suo percorso, ma è chiaro altresì che non può bastare la voce delle forze parlamentari.

La voce autonoma delle Regioni e delle Province autonome credo meriti di avere un peso. Noi, con questo provvedimento, andiamo a conferire a questa Conferenza una dignità che finora non ha avuto o meglio l'ha avuta in ogni caso, ma certamente altra cosa è vedere che c'è un'intesa raggiunta fra i Presidenti di tutte le Regioni, indipendentemente dal colore politico, e dai due Presidenti delle Province autonome, che diventa un elenco di leggi regionali che ne confermano l'utilità e la funzione.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome si avvale del CINSEDO, che è il Centro Interregionale di studi e documentazione; ha un costo complessivo oggi di circa 5 milioni all'anno, ha una trentina di dipendenti, cinque dirigenti, otto funzionari che hanno il compito di sostenere le attività dell'Assemblea formata dai Presidenti delle Regioni, delle due Province autonome, del presidente che dura in carica cinque anni, del Vicepresidente e dell'Ufficio di Presidenza.

Il 71% della spesa è per il personale, che però svolge la duplice funzione tecnica, ma anche di responsabile del Centro studi.

Io credo che sia assai opportuno per noi confermare e ratificare questa intesa perché abbiamo bisogno che la voce dei territori venga ascoltata a Roma, impresa tutt'altro che semplice, come l'esperienza ci ha insegnato. La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dialoga anche con il sistema delle Autonomie locali e quindi delle Province e dei Comuni, ma ha l'obiettivo di fare sentire la sua voce anche in Europa, nella Commissione delle Regioni.

Credo che possa essere un'opportunità anche per il Consiglio usarla come vettore per le proprie istanze. Anzi, forse è più facile che le nostre istanze trovino in qualche modo una camera di risonanza nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che non in qualche ufficio ministeriale, dove approdano le nostre mozioni delle quali, però, poi perdiamo qualsiasi forma di traccia.

È per questo che mi permetto di sostenere che è opportuno che oggi il voto, se è possibile, sia l'unanimità, indipendentemente dal partito politico di appartenenza di ciascuno di noi. L'esempio ce l'hanno offerto i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, che appartengono agli schieramenti del centrodestra e del centrosinistra, ma che hanno saputo su questo trovare un'intesa evidentemente solida se l'hanno sottoscritta tutti. Sarebbe un assurdo che il voto di questo Consiglio prevedesse di distinguo o delle astensioni o addirittura dei voti contrari.

Ripeto, la battaglia per l'autonomia non è facile. L'autonomia è comunque un segno di responsabilità.

Oggi votare a favore di questo provvedimento significa dare un contributo ulteriore ad una battaglia che non può essere intesa contro lo Stato, ma come correttiva dello Stato.

Guardi che chi difende le concezioni statolatriche, chi fa dello Stato un feticcio non ama lo Stato; ha bisogno semplicemente di un centro di potere su cui arrampicarsi, come tutti i parassiti.

Uno Stato moderno deve essere uno Stato estremamente aperto sia verso l'alto, cioè a livello internazionale, nel nostro caso la sfida è pensare a una federazione europea di Stati, sia verso il basso. Lo Stato non può essere visto come il vertice della piramide, anzi – e qui chiudo – sarebbe bello che proprio da parte nostra partisse un messaggio al territorio che la nostra visione delle Istituzioni è invertita rispetto ai modelli tradizionali, ovverosia che non siamo di fronte a una piramide dove la base è costituita dai poveri Comuni, il gradino successivo dalle Province, quello ulteriore dalle Regioni e, infine, c'è lo Stato come vertice.

Questa piramide forse è rovesciata. Gli Enti più importanti sono quelli più vicini al cittadino, quelli che gli danno le risposte: i Comuni e che noi, che stiamo o nelle Province o nelle Regioni o nello Stato, in Parlamento Europeo siamo semplicemente a servizio dei territori.

Forse avremmo anche una politica di vertice un po' più umile, un po' più consapevole o, se preferiamo, un po' più aperta a quei valori della cultura che la politica negli ultimi 20 anni ha smarrito con la fine delle grandi ideologie che, in qualche modo, orientavano le masse popolari (l'ha detto il Cardinale Zuppi, non lo dico io).

Quindi, il mio auspicio è che questa mattina si esca con voto all'unanimità come contributo da parte della Regione Veneto al concerto delle Regioni e delle Province Autonome, avendo come obiettivo quello di essere voce attiva nel processo di definizione anche della riforma, che dovrebbe portarci a un federalismo differenziale, più che differenziato, forse il termine corretto sarebbe differenziale. Buon lavoro al Consiglio;

- Relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, relatrice la consigliera Vanessa Camani, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

il progetto di legge che andiamo ad approvare oggi riguarda la ratifica dell'intesa sottoscritta il 6 dicembre 2022 da tutti i Presidenti di Regione per l'istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione e dell'articolo 33, comma 1, lettera h) dello Statuto regionale. È dunque un provvedimento in piena coerenza con le normative sia nazionali che regionali.

Questa proposta, però, a mio avviso ci consente di svolgere alcune riflessioni in merito alla dimensione più generale dei rapporti tra centro e periferia, sapendo quanto sia necessario privilegiare meccanismi istituzionali efficaci che definiscano strumenti di coordinamento e di collaborazione per favorire decisioni congiunte tra i livelli istituzionali diversi.

Se da un lato infatti è necessaria una ripartizione del potere costituzionalmente garantita che assicuri piena autonomia ai livelli di governo, è dall'altro lato indispensabile che a questa capacità autonoma legislativa corrisponda una forte e incisiva rappresentanza territoriale al processo legislativo nazionale, che renda realmente fattiva la definizione del concetto di legislazione concorrente.

Su come definire nel tempo questo tipo di assetto istituzionale e sulla base delle diversità territoriali si sono alternate stagioni, proposte e modelli differenti. I padri fondatori della nostra Repubblica avevano immaginato un sistema nel quale le Regioni rappresentassero delle entità di decentramento politico all'interno del quadro stabile dell'unità nazionale.

L'articolo 5 della Costituzione, che richiama la Repubblica una e indivisibile che riconosce e promuove le Autonomie locali, ha esattamente questo impianto istituzionale: all'interno di un riparto stabile gerarchico, dal centro alla periferia, viene riconosciuta alle Regioni una funzione di rappresentanza dei territori.

Nel tempo, e anche a seguito della costituzione formale delle Regioni, che avviene in maniera tardiva rispetto alla stesura della Carta costituzionale, si amplia progressivamente il potere politico riconosciuto alle Regioni stesse dallo Stato e si introducono principi di concertazione e rappresentanza regionale, anche nel procedimento legislativo nazionale.

Nel 1981 si costituisce la Conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali e nel 2001, con la riforma del Titolo V si estende fortemente il potere legislativo regionale, controbilanciandolo con la previsione dei livelli essenziali delle prestazioni da assicurare equamente su tutto il territorio nazionale come presidio e come garanzia dell'unità del Paese.

Si tratta di un passaggio – quello del 2001 – cruciale nell’impianto istituzionale italiano, che si fonda su un nuovo modello, su una nuova idea in cui un maggior protagonismo delle rappresentanze territoriali viene comunque e sempre agganciato ad un principio indiscutibile della leale collaborazione tra livelli diversi.

Infatti, non è un caso che proprio in questa fase la Conferenza delle Regioni assume un ruolo significativo all’interno delle dinamiche politiche anche nazionali, con una rilevante funzione di mediazione politica nella ricomposizione dei diversi interessi regionali nel confronto con lo Stato. La funzione della Conferenza delle Regioni è sempre stata quella, pur riconoscendo le diversità territoriali, di costruire un bilanciamento collettivo di tutte le rappresentanze del territorio che fosse simmetrico con lo Stato. Quelli sono gli anni in cui, peraltro, viene introdotta l’elezione diretta del Presidente delle Regioni, che conferisce una forte legittimazione rinnovata ai Presidenti e ai Governi regionali, e sono gli anni in cui viene regionalizzato il sistema sanitario nazionale, con l’attribuzione alle Regioni del potere esclusivo di organizzazione dei servizi sanitari e della responsabilità gestionale e finanziaria della sanità.

Dopo il 2000, si attiva un percorso che oggettivamente rafforza il profilo politico e organizzativo delle Istituzioni regionali. Quell’ispirazione, io credo, nell’approvazione dell’intesa proposta oggi, rappresenta certamente un passo nella direzione giusta, fondata sul principio della leale collaborazione tra livelli e nell’esercizio della funzione legislativa che poi si esprime e si concretizza nella richiesta del parere delle intese tra Governo e Conferenza, con un ampio coinvolgimento delle rappresentanze territoriali e fondata sull’indiscutibile principio dell’uguaglianza di tutti i soggetti che stanno attorno al tavolo.

Altra traiettoria di sviluppo nelle relazioni tra Stato e Regione, invece, è quella proposta dal modello autonomistico, un modello di natura competitiva che si muove dalle Regioni che singolarmente e non collegialmente avanzano richieste specifiche e che, sulla base di queste richieste, definiscono un rapporto diretto e bilaterale con lo Stato, determinando appunto una distribuzione asimmetrica del potere.

Se ci pensiamo un po’, la contrapposizione tra l’approccio prettamente federalista, che vuole riconoscere in maniera ugualitaria a tutte le Regioni un nuovo protagonismo nelle relazioni con lo Stato centrale, e quello autonomistico, che invece si fonda su una rivendicazione territoriale bilaterale e dunque asimmetrica nei confronti dello Stato - specifico che c’è una differenza tra il concetto di federalismo e di autonomia soltanto perché qualcuno di molto importante in questa Regione molto spesso ha volutamente creato un misunderstanding sul punto - viene raffigurata perfettamente da ciò che è andato in scena durante la pandemia. In quella drammatica stagione ci sono state fasi più inclini alla competizione tra livelli istituzionali, in cui i Presidenti di ciascuna Regione hanno proceduto in maniera autonoma a strappi rispetto a decisioni condivise a livello nazionale e a colpi di ordinanze spesso in contraddizione con i DPCM nazionali (il presidente Zaia ne è un esempio clamoroso, ma anche, se ci pensiamo, il presidente De Luca, tanto per andare a nord e a sud e a destra e a sinistra). Ma ci sono state anche fasi in cui oggettivamente ha prevalso un approccio più cooperativo, più di leale collaborazione, più concertativo, in cui tutti i Presidenti di Regione hanno fatto lo sforzo di uniformare interessi diversi per avanzare richieste comuni collettive al Governo.

Io penso che anche queste fasi alterne, oltre che dal protagonismo dei singoli, dipendessero proprio dal fatto che mancava una sede stabile e riconosciuta di mediazione istituzionale, capace di assicurare la rappresentanza di tutte le Regioni in maniera uguale, simmetrica, con l’obiettivo di rappresentare i diversi interessi in campo nei rapporti con lo Stato. L’istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni va esattamente in questa direzione, a mio giudizio, spostando il baricentro dei rapporti tra centro e periferia e focalizzandolo su una modalità fortemente orientata alla collaborazione e di piena e uguale legittimità e dignità per tutti i territori, in un approccio che non sia conflittuale ma di leale collaborazione, appunto. Da un lato si rafforza il sistema delle Autonomie, dunque, in un’ottica collaborativa, con tutti i territori che hanno una rappresentanza simmetrica, cioè uguale tra loro. Faccio notare che non sempre è facile nella Conferenza delle Regioni trovare sintesi rispetto a rappresentanze territoriali che raccontano realtà profondamente diverse, come quelle delle 20 Regioni italiane, ma la funzione principale della Conferenza è esattamente di portare a sintesi quegli interessi, a volte anche in conflitto, per rafforzare la capacità di intermediazione e di rapporto con lo Stato.

Questa intesa tende a superare le contrapposizioni tra le diverse funzioni dei livelli istituzionali, puntando a sostituire i conflitti di competenze a valle come quelli a cui abbiamo assistito in questi anni in maniera costante, con l’impugnativa da parte del Governo delle leggi regionali dove la Regione del Veneto vanta diversi primati. Allora, forse, la concorrenza di materia, anziché essere affrontata a valle, attraverso un conflitto posto dinnanzi alla Corte costituzionale, potrebbe essere meglio affrontato se posto a monte, quando il procedimento legislativo nazionale deve, appunto, maturare. Questa intesa punta ad accrescere anche la trasparenza nei processi decisionali, aumentando la tracciabilità delle decisioni; si decide insieme e non si può più banalmente dire che è colpa del Governo: dunque, accresce anche la responsabilità delle rappresentanze territoriali.

Quante volte le decisioni del Governo, anche quelle più discutibili, nel momento in cui vengono assunte d’intesa con la Conferenza delle Regioni sono funzionali a superare conflitti (perché si presuppone che siano il risultato di una condivisione) e anche a individuare le responsabilità perché, quando le intese nella Conferenza Stato - Regioni producono un risultato, le responsabilità sia al centro, sia alla periferia sono chiare. Indica, peraltro, con chiarezza il principio di leale collaborazione, come linea guida nei rapporti tra centro e periferia e di omogeneità sull’intero territorio nazionale come punto di riferimento indiscutibile per qualsiasi percorso di conferimento di maggiori competenze ad alcune Regioni, rispetto ad altre.

Nel momento in cui noi votiamo questa intesa stiamo riconoscendo la necessità di una costruzione di percorsi verso l’autonomia differenziata, che non siano isolati in territori, ponendoli gli uni contro gli altri, ma che debbano stare dentro un grande processo istituzionale che coinvolge la Repubblica Italiana e, rispetto al quale tutti i territori e tutte le Regioni si sentano ingaggiate. L’istituzione di questa Conferenza è di un meccanismo di integrazione essenziale, per salvaguardare e rafforzare l’unità nazionale e per assicurare il coordinamento tra i livelli di governo e la ricomposizione degli interessi regionali differenti.

Dunque, questa è un'intesa che noi riteniamo fondamentale, naturalmente, e lo dico in particolare al relatore Favero, ci sarà un voto favorevole del Gruppo del Partito Democratico Veneto e delle opposizioni proprio perché pensiamo che nei principi fondamentali, sia di metodo che di merito, questa modalità di costruire una relazione tra il centro e la periferia in cui gli interessi territoriali si ricompongono in un interesse collettivo nazionale sia la modalità giusta per dare la rappresentanza dei territori e per non perdere mai di vista la necessità di lavorare e costruire per rafforzare le istituzioni democratiche della Repubblica Italiana.

Grazie, Presidente.

3. Struttura di riferimento

Segreteria generale della programmazione