

---

XI LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI**

*(SEDE REFERENTE)*

**53.**

**SEDUTA DI VENERDÌ 15 OTTOBRE 1993**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LEONILDE IOTTI**

**I N D I C E**

---

PAG.

**Seguito dell'esame dei progetti di legge recanti modificazioni alla parte  
seconda della Costituzione:**

Iotti Leonilde, Presidente .....	2007, 2008, 2013, 2014, 2015 2022, 2023, 2024, 2026, 2027, 2028
Barbera Augusto Antonio .....	2010, 2014, 2015, 2025, 2026
Bassanini Franco .....	2027
Covatta Luigi .....	2019, 2023, 2027, 2028
Covi Giorgio Tullio .....	2008, 2012, 2018
D'Onofrio Francesco .....	2007, 2008, 2010, 2013, 2021, 2027
Elia Leopoldo, Ministro per le riforme elettorali ed istituzionali .....	2010, 2011 2014, 2024
Guerzoni Luciano .....	2008, 2019
Labriola Silvano, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato .....	2007, 2008 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2023, 2026, 2027
Mattarella Sergio .....	2018, 2025
Salvi Cesare .....	2026, 2027, 2028
Scevarolli Gino .....	2018
Tarabini Eugenio .....	2008, 2009, 2014, 2015, 2020, 2021, 2024, 2026
Zanone Valerio .....	2014, 2017, 2021
<b>ALLEGATI .....</b>	<b>2029</b>



**La seduta comincia alle 9,15.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Seguito dell'esame di progetti di legge recanti modificazioni alla parte seconda della Costituzione.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di progetti di legge recanti modificazioni alla parte seconda della Costituzione.

Proseguiamo nell'esame degli articoli predisposti dal Comitato ristretto per le modifiche alla parte seconda della Costituzione per la forma di Stato e dei relativi emendamenti.

Ricordo ai colleghi che il testo predisposto dal Comitato ristretto è pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta di giovedì 23 settembre e che il testo degli articoli e degli emendamenti che esamineremo oggi sarà pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna.

Ricordo altresì che nella seduta del 13 ottobre scorso avevamo deciso di accantonare l'articolo 117-ter per esaminare gli articoli 119 e 119-bis. Possiamo ora riprendere l'esame dell'articolo 117-ter per poi passare al 117-quater e al 117-quinquies.

Do la parola al relatore, onorevole Labriola.

SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Sull'articolo 117-ter vorrei formalizzare un'idea che era emersa nei *pour parler* prima della seduta. In effetti, già nell'articolo 117, che abbiamo approvato, abbiamo previsto, al quarto comma, che le norme della legge regionale non devono essere in contrasto

con l'interesse nazionale o con quello delle altre regioni e che le relative controversie sono definite dal Parlamento della Repubblica.

Penso che tale disposizione potrebbe di fatto assorbire l'articolo 117-ter, del quale potremmo quindi fare a meno, salvo una riserva, che però non possiamo sciogliere ora: in seguito (posto che vi sarà un seguito), quando si approfondirà il tema del bicameralismo, in luogo del termine Parlamento, si potrebbe inserire l'espressione « il ramo del Parlamento applicato ai problemi delle regioni » (quindi il Senato della Repubblica); questo però diventa un problema di coordinamento con quanto disporremo in materia di bicameralismo.

In conclusione, mi permetterei di avanzare la proposta di dichiarare l'articolo 117-ter assorbito nel quarto comma dell'articolo 117, per cui verrebbero meno anche gli emendamenti riferiti ad un testo che non c'è più.

Se il presidente accetta che la Commissione deliberi su questa proposta e qualora la Commissione dovesse approvarla, potremmo a questo punto non esaminare gli emendamenti.

PRESIDENTE. Sentiamo che cosa pensano i colleghi di questa proposta del relatore.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Credo che quella del relatore sia una proposta utile, perché le questioni che restano controverse potranno essere affrontate in sede di esame del bicameralismo. Per il resto, mi sembra che tutti gli altri emendamenti, che pure ho letto, tendano ad affrontare problemi che non possiamo risolvere in sede di esame dell'articolo 117-ter.

Poiché non sono stato presente alla precedente seduta, vorrei chiedere se l'articolo 117-bis sia rimasto nel testo del Comitato ristretto.

**SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato.** Più o meno sì. È stata introdotta una modifica esclusivamente formale ed è stata respinta la proposta di sopprimere il riferimento agli organismi comuni delle regioni.

**PRESIDENTE.** All'articolo 117-bis è stata introdotta una modifica riferita al primo comma, il cui testo originario era il seguente: « Le regioni, nelle materie di propria competenza, stipulano accordi fra loro ed istituiscono organismi comuni ». Il nuovo testo risulta invece del seguente tenore: « Le regioni possono stipulare, nelle singole materie di propria competenza, accordi fra loro ed istituire organismi comuni ».

**SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato.** Si tratta di una modifica esclusivamente formale.

**FRANCESCO D'ONOFRIO.** Sono comunque favorevole alla proposta avanzata dal relatore riguardo all'articolo 11-ter.

**GIORGIO TULLIO COVI.** Sono anch'io favorevole alla proposta del relatore.

**LUCIANO GUERZONI.** Sono d'accordo con la proposta del relatore.

**EUGENIO TARABINI.** Ricordo che avevo presentato un emendamento soppressivo della parte relativa al problema della Camera competente. Poiché questa decisione di carattere generale risolverebbe il problema, la condivido e ritiro il mio emendamento.

**PRESIDENTE.** L'articolo 117-ter è dunque assorbito dal comma 4 dell'articolo 117. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Passiamo all'articolo 117-quater.

**SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato.** Signor presidente, esprimo parere contrario all'emendamento Zanone 117-quater.1, per ragioni evidenti, perché propone di sopprimere l'articolo 117-quater, che invece ritengo una disposizione molto importante. Sono quindi contrario, per le stesse ragioni, all'emendamento Riz 117-quater.3.

L'emendamento Guzzetti 117-quater.2 tende a sostituire il comma 2 dell'articolo 117-quater; in sostanza propone di aggiungere un terzo e quarto comma. Signor presidente, vorrei chiederle di accantonarlo perché la questione riguarda il rapporto tra la regione e la formazione di volontà dello Stato nelle relazioni pattizie dell'ordinamento internazionale, problema esaminato nel successivo articolo 117-quinquies. Quindi se lei concorda, proporrei di trasferire tale emendamento al successivo articolo e di discuterlo in quella sede, passando alla votazione dell'articolo 117-quater. Infatti, essendo stati presentati soltanto emendamenti interamente soppressivi, sui quali il relatore si è dichiarato contrario, votando l'articolo si decide anche la sorte di tali emendamenti.

**PRESIDENTE.** Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Pongo in votazione il mantenimento dell'articolo 117-quater, di cui gli onorevoli Zanone e Riz chiedono la soppressione.

(È approvato).

Passiamo all'articolo 117-quinquies.

**SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato.** Signor presidente, sull'emendamento Guzzetti 117-quater.2 il relatore non può che essere contrario. Si tratta di una materia molto delicata: vorrei segnalare alla Commissione lo spirito molto innovativo e, se mi è consentito dirlo, coraggioso con cui il Comitato ristretto non ha esitato a preve-

dere una partecipazione della regione a procedimenti che il nostro ed altri Stati, per tradizione consolidata, hanno sempre ritenuto dovessero escludere qualsiasi ed ogni altro soggetto che non sia appunto lo Stato.

Noi avevamo raggiunto una formulazione che ritenevamo rispettosa comunque delle condizioni minime per l'esercizio del potere estero da parte della Repubblica: introdurre modifiche rispetto a questa definizione non ci sembra possibile. Siamo quindi contrari all'emendamento Guzzetti 117-quater.<sup>2</sup>.

Per ragioni esattamente opposte a queste siamo contrari all'emendamento Tarabini 117-*quinquies*.<sup>1</sup>, perché la soppressione del primo comma impedirebbe la possibilità, che il Comitato ristretto prevede, di una qualificata rappresentanza degli interessi regionali, con le dovute garanzie (ricordo infatti che la disposizione prevede modalità stabilite con legge dello Stato e inoltre la conformità con gli accordi comunitari), negli organi comunitari che sono formati con i rappresentanti delle regioni. In sostanza la disposizione di cui al primo comma dell'articolo 117-*quinquies* intende realizzare un procedimento proprio della regione, che designa i propri rappresentanti dove tali rappresentanti è previsto, negli organi comunitari, siano presenti. Invece di essere lo Stato a decidere quale sia il rappresentante della singola regione è quest'ultima che, autonomamente, lo esprime. Tutto qui. Comunque, in un ordinato svolgimento delle funzioni repubblicane per quanto riguarda gli organi comunitari, questo non sarebbe altro se non il riconoscimento di un buon metodo di governo; qual è infatti il Governo che non sente la regione prima di individuare il rappresentante della stessa negli organismi comunitari? Sono queste le ragioni per cui siamo contrari all'emendamento Tarabini 117-*quinquies*.<sup>1</sup>.

Sono inoltre contrario all'emendamento Riz 117-*quinquies*.<sup>2</sup> perché sopprime la garanzia « nei modi previsti dalla legge ». Ritengo che comunque debba esservi una legge dello Stato che disciplini questi meccanismi, anche al fine di evitare che con-

dizioni minime di democrazia nella rappresentanza regionale siano obbligate senza la possibilità di intervento da parte dell'ordinamento giuridico.

Sono inoltre contrario all'emendamento Riz 117-*quinquies*.<sup>3</sup> perché propone di aggiungere, dopo le parole « direttive », le parole « e agli altri atti ». Sappiamo che esistono due fonti nell'ordinamento comunitario: una fonte è quella dei regolamenti, che sono autoapplicativi e non richiedono introduzione. Si tratta di norme azionabili in modo immediato; è infatti sufficiente la pubblicazione perché da essi discendano obblighi, diritti e quant'altro. Altre fonti sono le direttive, che invece richiedono un atto di introduzione. È evidente che se in futuro la Comunità dovesse produrre ulteriori atti, diversamente denominati ma associati alle direttive in quanto bisognosi di un atto introduttivo, essi seguirebbero la specificazione. La dizione del senatore Riz è invece equivoca, perché l'espressione « agli altri atti » potrebbe anche voler significare altro; egli avrebbe dovuto dire, se avesse voluto intendere quello che noi pensiamo sia inteso comunque nell'attuale espressione, « altri atti della stessa natura » cioè bisognosi, come le direttive, di un'introduzione successiva per l'acquisto dell'efficacia giuridica. Però questo, ripeto, è già compreso.

**EUGENIO TARABINI.** Concordo con quanto affermato dal relatore, tranne per quanto riguarda il mio emendamento 117-*quinquies*.<sup>1</sup>, non perché sia presentato da me ma perché mi pare che la materia del comma 1 dell'articolo 117-*quinquies* sia di competenza non interna, costituzionale o di altro livello, ma comunitaria; è infatti l'ordinamento comunitario che stabilisce chi abbia la rappresentanza nell'ambito della Comunità, a parte il fatto che un domani, quando la Comunità sarà pienamente operante — ma forse già anche attualmente — la rappresentanza sarà propria del popolo europeo e questa forma di mandato giuridico (così sembrerebbe profilarsi nel testo del comma 1 dell'articolo 117-*quinquies*) sarà del tutto incompatibile con le regole degli ordinamenti moderni.

Soltanto per questa ragione ho presentato l'emendamento soppressivo.

**FRANCESCO D'ONOFRIO.** Signor presidente, insieme al collega Guzzetti e ad altri abbiamo presentato un emendamento tendente ad estendere ai rapporti internazionali generali e non soltanto a quelli comunitari le procedure di partecipazione della regione alla formazione ed all'attuazione degli accordi internazionali, fermo restando che questi sono stipulati dallo Stato. Si tratta di un emendamento che parte dalla constatazione che le regioni sono enti politici a rappresentatività politica generale e quindi possono compartecipare a procedure più larghe di quelle esclusivamente comunitarie.

Sono rammaricato di dovermi allontanare da quest'aula, anche se solo per pochi minuti (devo rappresentare il presidente Bianco nella discussione sul calendario dei lavori) e mi dispiacerebbe se l'emendamento fosse messo in votazione in mia assenza. D'altronde, abbiamo deciso di andare avanti e ci mancherebbe altro che i lavori si fermassero per la mancanza di una persona. Vorrei però dire che nel caso in cui venisse respinto, ripresenteremmo questo emendamento, che a noi sta particolarmente a cuore, perché attiene al rapporto complessivo delle regioni con lo Stato e con l'ordinamento internazionale.

**AUGUSTO ANTONIO BARBERA.** Sono d'accordo con le conclusioni del relatore, ma l'interpretazione del relatore relativamente al comma 1 dell'articolo 117-*quinquies* non mi pare corrisponda alla volontà del proponente (l'onorevole Guzzetti, se non ricordo male, per il gruppo della democrazia cristiana), che intendeva dire un'altra cosa. Se si interpretasse nel senso indicato dal relatore, cioè che allorché sia prevista la formazione di organi a rappresentanza regionale in sede comunitaria la designazione debba avvenire da parte della regione e non da parte del Governo per conto della regione stessa, credo sarebbe eccessivo prevedere un'apposita norma costituzionale.

A me pare invece – sono ormai passati diversi mesi – che il proponente intendesse

dire un'altra cosa, quasi un voler prefigurare un impegno dello Stato italiano, in sede comunitaria, a promuovere la costituzione della cosiddetta Camera delle regioni. Era questo il senso della proposta avanzata, se non sbaglio, dall'onorevole Guzzetti, di cui si è già discusso e di cui si parla anche in sede comunitaria. È già stato istituito un Comitato consultivo delle regioni, che non è però dotato di potere rilevanti.

Volendo tornare allo spirito originario della proposta occorrerebbe riformulare meglio il comma 1 dell'articolo 117-*quinquies*; se invece l'interpretazione fosse quella indicata dal relatore, probabilmente potremmo fare a meno di questo comma.

**FRANCESCO D'ONOFRIO.** Intervengo semplicemente per chiarire che il collega Barbera ricorda l'intento con cui l'emendamento Guzzetti ed altri venne proposto; la norma però, così come è scritta, non è irrilevante, perché sostanzialmente legittima la costituzione di organismi comunitari a base regionale, attualmente non previsti; se gli accordi comunitari li prevedono, la designazione avviene da parte delle regioni. Per quanto riguarda la parte relativa « ad accordi comunitari vigenti », la norma costituzionale è ricca di contenuto; quindi mi pare abbia senso scriverla come è scritta, vale per l'ordinamento comunitario come è attualmente configurato e può valere per l'evoluzione dello stesso in senso – diciamo così – federalistico. In questo senso, la norma ha una doppia valenza e la ritengo adeguata rispetto agli intenti del proponente originario.

**LEOPOLDO ELIA.** *Ministro per le riforme elettorali ed istituzionali.* Pur non avendo il Governo normalmente la possibilità di occuparsi dei problemi all'esame della Commissione, desidererei tuttavia approfondire questo punto con i colleghi Paladin ed Andreatta, perché mi sembra che il comma 1 dell'articolo 117-*quinquies* rischi di essere troppo legato alla norma del trattato di Maastricht che istituisce l'organismo rappresentativo delle

regioni, ma con poteri - credo - meramente consultivi e notevolmente inferiori anche rispetto a quelli del Parlamento europeo, che già non sono molto incisivi.

Rimane dunque il dubbio se sia opportuno che si preveda questa disciplina per organismi così depotenziati e che in qualche modo costituiscono soprattutto una promessa per il futuro in una Costituzione che non si occupa del Parlamento europeo (anche perché non abbiamo potuto proporre modifiche dell'articolo 11), che non inquadra organicamente un'impostazione dei rapporti tra Stato italiano e Comunità, come invece fanno varie norme della legge fondamentale tedesca dopo le ultime revisioni. Tutto ciò mi lascia un po' perplesso, perché temo abbia un carattere di eccessiva parzialità e sia troppo settoriale.

Tuttavia, tenendo conto anche del metodo seguito, non si tratta di un'obiezione di principio assoluta. Infatti, sono già state effettuate le designazioni, credo d'intesa con le regioni, e so che sono sorti problemi delicati, ad esempio per quanto riguarda il Trentino-Alto Adige, perché le province autonome avrebbero voluto essere considerate come vere e proprie regioni. Però, torno a ripetere, sarebbe auspicabile una previsione che tenesse conto di questo carattere transitorio o che desse una valutazione di questa innovazione, perché il modello di bicameralismo di tipo federalistico per la Comunità europea si era appuntato su due organismi: il Parlamento europeo destinato a diventare la camera dei popoli e il Consiglio dei ministri, opportunamente trasformato, destinato a diventare la camera degli Stati, per così dire. Ora, con la rappresentanza diretta delle regioni, non so bene se si tratterebbe dell'avvio di una vera e propria terza camera o di un organismo destinato a rimanere consultivo, *a latere*.

In quali altre situazioni, nei testi sottoposti all'esame della Commissione bicamerale, emerge la questione della Comunità?

**SILVANO LABRIOLA**, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Gli emendamenti presentati sono tutti contenuti nel

fascicolo in suo possesso. Oltre quello non c'è altro.

**LEOPOLDO ELIA**, Ministro per le riforme elettorali ed istituzionali. Tuttavia, non ho ora modo di effettuare un esame organico per verificare in quali punti si pongano analoghe questioni attinenti alla Comunità europea. Ricordo, per esempio, che nella precedente legislatura si cercò di introdurre innovazioni con riferimento all'articolo 11 della Costituzione, per cercare di dare ai rapporti Stato-Comunità quel carattere organico che attualmente manca del tutto nella parte I della Costituzione.

Devo quindi esprimere questa riserva e, se si votasse ora sulla questione, dovrei eventualmente chiedere, se avessi successivamente ulteriori elementi da sottoporre alla Commissione, che questa ne tenga conto in sede di coordinamento. Non vi è alcuna difficoltà, invece, per gli altri due commi, anche se la partecipazione delle regioni alla fase cosiddetta ascendente della formazione della politica comunitaria è stata, per un verso, espressamente regolata nella legge fondamentale tedesca con le nuove modifiche per i *Laender*, e, per altro verso, innovata nella Costituzione francese, prima del referendum, nel senso di ammettere una partecipazione del Parlamento nazionale alla fase ascendente della formazione della politica francese in sede comunitaria.

Dovrei quindi risolvere le mie lacune informative con i colleghi che si occupano più direttamente della materia, magari con un impegno a riferire espressamente nella prossima seduta. Rimane il dubbio se sia opportuno costituzionalizzare in qualche modo una forma di partecipazione legata ad un *quid* che non dipende dalla Costituzione italiana. Se, infatti, per assurdo, con una modifica dell'accordo di Maastricht venisse meno l'organo di rappresentanza delle regioni (e quindi non vi fossero organi comunitari rappresentativi delle regioni), questa norma sarebbe destinata a diventare sterile e non applicabile. Vi è quindi anche una valutazione di opportunità di carattere generale.

**GIORGIO TULLIO COVI.** Signor presidente, non ho ovviamente nulla in contrario al rinvio della deliberazione sul punto, considerata la richiesta del ministro. Ho personalmente molti dubbi sul primo comma dell'articolo 117-*quinquies*, che si sono resi ancor più evidenti dopo la discussione svolta in questa sede: esso, infatti, si presta a varie interpretazioni del suo contenuto e delle relative prospettive. D'altronde, le motivazioni addotte dall'onorevole Tarabini a sostegno del suo emendamento mi sembrano in qualche modo definitive: rischiamo infatti di introdurre nella Costituzione italiana norme improprie in quanto relative a norme comunitarie. Qualora si voti, quindi, mi dichiaro favorevole all'emendamento presentato dall'onorevole Tarabini.

**SILVANO LABRIOLA,** Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Devo ricordare ai membri della Commissione il percorso che è stato compiuto per giungere alla formulazione in esame. Abbiamo cominciato con l'affrontare la *summa divisio* fra potere estero e potere comunitario (uso termini volutamente semplificati per comodità di comunicazione tra noi) ed abbiamo, rispetto ad essa, escluso di creare relazioni fra soggetto politico regione e potere estero. Abbiamo ritenuto, infatti, che quest'ultimo non possa che essere un potere dello Stato, in nessun modo subordinato nel suo esercizio ad una presenza costituzionalmente rilevata delle regioni. Nulla impedisce al Governo della Repubblica ed al Parlamento nazionale di associare, nel modo che essi ritengono, le regioni a quanto compete agli atti interni dello Stato nelle relazioni internazionali.

Non dobbiamo dimenticare che il problema del potere estero si qualifica sotto un duplice profilo: l'ordinamento internazionale e l'ordinamento interno. Per quanto riguarda il primo, la Costituzione non può regolare fattispecie che sfuggono al diritto pubblico interno: questa parte, quindi, riguarda soltanto l'aspetto interno del potere estero. Nel diritto pubblico interno, Governo e Parlamento sono in condizione, sotto la vigilanza del Presi-

dente della Repubblica, che ha qualificate funzioni di garanzia in materia di potere estero, di associare le regioni come e quando meglio ritengano. Porre in Costituzione questa fattispecie è sembrato al Comitato ristretto da escludere. Ecco perché non sono in condizione di cambiare parere sull'emendamento Guzzetti 117-*quater*.2. Voglio aggiungere, assolutamente non per ragioni polemiche, che è stata proprio la parte politica rappresentata dai colleghi firmatari dell'emendamento a chiedere con maggiore energia questo punto di chiarezza sul potere estero; tuttavia, le opinioni possono essere diverse e tutte rispettabilissime, per cui l'ho voluto ricordare solo per completezza di ricostruzione storica.

Per quanto riguarda l'ordinamento comunitario, non arrivo a comprendere il senso delle obiezioni e dei dubbi, ma naturalmente è una mia lacuna: mi sforzo, allora, di chiarirlo a me stesso, soprattutto perché tutti, nessuno escluso, abbiamo avuto lungo tempo per informarci di ciò che accadeva sulla questione ed anche per comprendere il senso delle decisioni che stiamo per assumere. Sicché non mi sentirei di associarci ad alcun rinvio della materia, tenuto conto, oltretutto, che tra l'esame da parte della Commissione e quello da parte dell'Assemblea intercorrà una lunga fase, durante la quale vi saranno ben altre possibilità di riflessione. In proposito, inoltre, pur rimettendomi naturalmente alle valutazioni del ministro, ritengo che prima o poi dovrà avvenire che si riunisca il Consiglio dei ministri per affrontare un insieme di questioni, poiché abbiamo bisogno del parere del Governo in quanto tale.

Il primo comma è chiarissimo, molto importante, civile, e non esornativo, né sterile. Esso – dovuto, per la verità, alla pressione molto insistente ed anche molto utile ed apprezzata del senatore Guzzetti e della sua parte politica – stabilisce che quando nell'ordinamento comunitario vi è, non necessariamente nel Parlamento ma anche negli altri organi delle Comunità europee, una rappresentanza delle regioni,

cioè degli enti autarchici territoriali compresi negli ordinamenti dei vari Stati membri della Comunità, tale rappresentanza, secondo la Repubblica, non secondo l'ordinamento comunitario, va definita dagli organi rappresentativi delle regioni, e non da altri. Questo riguarda il procedimento interno perché quando parliamo di Comunità - lo dico a me stesso naturalmente - ci riferiamo ad una realtà istituzionale che ha natura pattizia, anche se si muove verso un superamento, se così possiamo dire. Allora noi siamo solo nella condizione di fissare i principi interni per quanto riguarda questa fattispecie e non credo sia poco stabilire in una Costituzione che debbano essere le regioni italiane a designare i loro rappresentanti in quegli organi della Comunità che sia previsto, oggi o in futuro, siano formati da componenti di regioni. La norma è molto civile perché realizza anche nell'ordinamento comunitario il principio dell'autogoverno.

Non voglio dire nulla che già tutti sappiamo sul grave limite della Comunità europea, un limite che il Governo conosce bene perché il ministro degli esteri lo ha più volte ribadito: questa è una Comunità dei potenti ma non è ancora una Comunità dei popoli e degli enti di democrazia rappresentativa. Si riuniscono e decidono ministri ma non parlamenti; si riuniscono e decidono funzionari ma non soggetti eletti dalle comunità popolari della Comunità europea. Che una Costituzione stabilisca, per quanto riguarda la parte italiana, che i soggetti rappresentativi delle regioni siano individuati e scelti dai consigli regionali e non dal Consiglio dei ministri o da altri organi di secondo grado dal punto di vista della rappresentatività, mi pare un grande processo di civiltà che difendo in maniera molto convinta, respingendo l'idea che sia una disposizione inutile.

C'è la garanzia della legge dello Stato che non è secondaria perché implica che sia il Parlamento a prevenire eventuali deviazioni rispetto ai criteri della democrazia e della rappresentatività nella designazione di questi soggetti. La legge dello Stato dovrà contenere anche una fattispecie di surroga, perché la partecipazione

italiana a questi organismi è frutto di un dovere di adempiere che riguarda la Repubblica, la quale non può venir meno nemmeno quando i soggetti destinati ad adempiere siano diversi dallo Stato.

Signor presidente, tutto sommato, ritengo sia giusto difendere il testo e sono contrario, per le ragioni espresse, agli emendamenti Guzzetti 117-quater.2, Tarabinì 117-quinquies.1, Riz 117-quinquies.2 e 117-quinquies.3.

**PRESIDENTE.** Considerata la complessità della materia, chiedo ai colleghi se ritengano che il Governo debba esprimersi nuovamente.

**FRANCESCO D'ONOFRIO.** Credo che l'intervento del Governo meriti la nostra attenzione per cui sarei contrario a votare immediatamente l'articolo, considerato che vi è una riserva più che di merito, di correttezza costituzionale e di procedura. Mi sembra quindi opportuno passare ai voti nel corso della prossima seduta; a quel punto, potremo votare anche contro la volontà del Governo.

**PRESIDENTE.** Vi è quindi una proposta di rinvio della votazione. Chiedo ai colleghi se vi siano obiezioni.

**SILVANO LABRIOLA,** Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Naturalmente non posso che rimettermi alla Commissione, però devo esprimere disappunto perché si tratta di testi noti da mesi e in questo modo il Governo non aiuta la Commissione nel procedere speditamente. È una posizione questa per la quale mi devo rammaricare; comunque, mi rimetto alla volontà della Commissione.

**PRESIDENTE.** Se il relatore assume questa posizione, sono costretta a porre in votazione la proposta di rinvio.

Pongo in votazione la proposta di rinvio alla prossima seduta della votazione dell'articolo 117-quinquies e degli emendamenti ad esso relativi.

(È approvata).

Passiamo all'articolo 118.

**AUGUSTO ANTONIO BARBERA.** L'esame di questo articolo presuppone una riserva per quanto riguarda le province, perché la Commissione non ha ancora esaminato l'articolo 114. Chiedo quindi che venga esaminato ed approvato salvo modifiche qualora venisse stabilita una diversa ripartizione territoriale della Repubblica.

**PRESIDENTE.** Lei si riferisce all'articolo 114 proposto dal Comitato ristretto che stabilisce che « La Repubblica si riparte in regioni, province e comuni », non modificando il testo della Costituzione, e rispetto al quale lei, se non sbaglio, ha presentato un emendamento.

**AUGUSTO ANTONIO BARBERA.** Sarei disponibile a trattare successivamente il tema dell'articolo 114 e ad esaminare l'articolo 118, però dobbiamo operare una riserva.

**EUGENIO TARABINI.** Non condivido l'opinione dell'onorevole Barbera secondo il quale l'articolo 118 si può discutere senza prima aver deciso una questione fondamentale quale quella relativa alla suddivisione dello Stato in regioni e comuni o in regioni, province e comuni. L'articolo 118, nella configurazione del Comitato ristretto, ha soppresso l'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione il quale prevede che la regione normalmente esercita le funzioni amministrative o avvalendosi degli uffici degli enti locali o delegando loro l'esercizio delle funzioni stesse.

Dal punto di vista formale ha ragione l'onorevole Barbera ma da quello sostanziale, a seconda che le province ci siano o meno o a seconda della loro consistenza - questione che va decisa in sede di esame dell'articolo 114 - si può capire se l'articolo 118 debba rimanere così come è stato configurato dal Comitato ristretto o se debba essere difeso il testo attuale della Costituzione.

Quando si è votato sulla precedente questione mi sono astenuto, perché sapevo che poi si sarebbe presentata quella relativa agli articoli 114 e 118, che a mio avviso è molto più spinosa dell'altra.

**VALERIO ZANONE.** Signor presidente, concordo con le valutazioni dell'onorevole Tarabini.

**PRESIDENTE.** Onorevoli colleghi, dobbiamo allora dirimere la questione relativa all'articolo 114: si tratta, in sostanza, di decidere se lasciare inalterato l'attuale testo dell'articolo, come proposto dal Comitato ristretto, oppure seguire il suggerimento dell'onorevole Barbera, che con il suo emendamento 114.1 propone, in primo luogo, di eliminare il riferimento alle province.

**SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato.** Signor presidente, poiché sono state già svolte discussioni sulla materia, vorrei sapere se siamo in condizioni di decidere. Se siamo tutti pronti ad esprimere la nostra opinione, allora formulerò i pareri sugli emendamenti relativi agli articoli 114 e 118, altrimenti no, perché non avrebbe senso. Vorrei quindi che venisse prima ascoltata l'opinione del Governo e dei colleghi sulla disponibilità a discutere queste disposizioni: una volta definite le posizioni in proposito, il relatore esprerà i suoi pareri.

**LEOPOLDO ELIA, Ministro per le riforme elettorali ed istituzionali.** Il Governo non si è ancora occupato del problema relativo alla ripartizione della Repubblica in regioni, province e comuni, tuttavia non intende ritardare la discussione che si svolge in questa sede: è quindi favorevole a che si proceda all'esame dell'articolo 114.

**SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato.** Esprimo allora parere contrario sull'emendamento Barbera 114.1 che, in sostanza, non propone la soppressione delle province, ma ne rinvia la definizione alla legge regionale,

fissando nella Costituzione solo alcune caratteristiche comuni, come ad esempio la loro natura di enti intermedi di programmazione e di gestione di servizi di interesse sovracomunale. Tale indicazione non mi sembra possa corrispondere alla natura tradizionale (di recente, lo voglio ricordare, confermata dal Parlamento con l'approvazione della legge n. 142 del 1990) della provincia come ente autarchico territoriale che, accanto al comune, definisce il tessuto delle autonomie. Preferisco, quindi, il testo del Comitato ristretto, che riproduce l'attuale disposizione costituzionale relativa alla ripartizione della Repubblica in regioni, province e comuni. In sostanza, quindi, esprimo parere contrario sull'emendamento Barbera 114.1.

Per quanto riguarda l'articolo 118, l'emendamento Tarabini 118.2 ripropone una questione di cui abbiamo a lungo discusso in precedenza.

L'onorevole Tarabini non propone di sopprimere la facoltà di delega da parte dello Stato alle regioni di funzioni amministrative ulteriori rispetto a quelle già proprie delle regioni stesse, tuttavia ritiene tale disposizione ultranea rispetto alla dilatazione del potere amministrativo regionale che verrà compiuta una volta conseguito l'ampliamento del potere legislativo, per la coincidenza delle due attribuzioni. Si tratta di un'obiezione che è stata già sollevata in precedenza nel corso dei nostri lavori, tuttavia non sembra opportuno escludere tale previsione dal testo costituzionale, pertanto ritengo preferibile il mantenimento del testo proposto dal Comitato ristretto.

Sull'emendamento Tarabini 118.1 il relatore non esprime parere contrario in linea di principio. Tale emendamento è aggiuntivo e precisa che l'avvalersi degli enti autarchici è lo strumento normale di esercizio della funzione amministrativa da parte delle regioni.

EUGENIO TARABINI. Se mi è consentito, vorrei dare un chiarimento. L'emendamento 118.1 da me presentato è volto a ripristinare il testo attuale dell'articolo 118, che il Comitato ristretto ha privato dell'ultimo comma.

SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Sì, però non è sostitutivo dell'attuale testo, bensì aggiuntivo.

EUGENIO TARABINI. Io intendevo ripristinare integralmente l'articolo 118 nell'attuale testo.

SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Allora bisogna correggere l'emendamento, che recita quanto segue: «All'articolo 118 del testo del Comitato ristretto aggiungere il seguente comma (...)» e così via. Se, in sostanza, tale emendamento fosse sostitutivo, dovrei modificare il parere, poc'anzi espresso, di non contrarietà in linea di principio.

EUGENIO TARABINI. Signor presidente, vorrei un chiarimento: mi sembra, in sostanza, che il relatore abbia espresso parere favorevole sul mio emendamento 118.1.

SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Sì, ma, ripeto, soltanto se il testo è quello che risulta dal fascicolo fornito dagli uffici, in base al quale l'emendamento in questione risulta aggiuntivo, non sostitutivo dell'articolo 118.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento 114.1 presentato dall'onorevole Barbera, sul quale il relatore ha espresso parere negativo.

AUGUSTO ANTONIO BARBERA. Presidente, il mio intervento, oltre che come dichiarazione di voto, è da intendersi anche come una illustrazione del mio emendamento 114.1 (ed in particolare dell'emendamento 133.1) anche perché non vi è mai stata la possibilità di poterlo fare. Preciso fin d'ora che esprimerò una posizione non di gruppo ma personale, sia pure condivisa da alcuni colleghi del mio gruppo. Con questo emendamento si propone non - come è stato detto - di

sopprimere le province (sotto questo profilo, il relatore ha ben individuato lo spirito e il contenuto della mia proposta) ma, per così dire, di deconstituzionalizzarle. D'altro canto, anche altri testi costituzionali (penso, per esempio, all'articolo 28 della Costituzione federale tedesca ed all'articolo 140 della Costituzione spagnola), mentre offrono ai comuni solenni garanzie, altrettanto non fanno per i cosiddetti enti intermedi, che pure in tali testi sono menzionati. La Costituzione francese è l'unica che costituzionalizza il dipartimento, ma demanda alla legge la possibilità di istituire altri enti intermedi. In Francia, infatti, è stata costituita con legge la regione che, tuttogi, non ha un rilievo costituzionale.

La prima parte dell'emendamento sancisce che la regione può istituire le province quali enti intermedi di programmazione e di gestione di servizi di interesse sovracomunale. Tale previsione è collegata alla seconda parte dell'emendamento stesso, nella quale si afferma che le regioni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e che, in relazione alle esigenze di ciascuna amministrazione, le leggi della Repubblica determinano le ulteriori forme del decentramento statale. In pratica, con questo emendamento si vuole spezzare la stretta connessione (che vi è stata e che nonostante la legge n. 142 permane tuttora e rappresenta un grosso equivoco nella costruzione dello Stato regionale), la coincidenza territoriale tra l'ente locale – provincia – e le circoscrizioni di decentramento statale, che muove sia ad un razionale assetto del sistema degli enti locali sia ad un razionale assetto del decentramento delle stesse amministrazioni dello Stato (e del parastato). Queste ultime sono di fatto costrette a decentrarsi (nonostante – ripeto – la legge n. 142 preveda un'attenuazione di tale vincolo) per ambiti che non sempre sono razionali e che non corrispondono alle esigenze ottimali di ciascuna amministrazione.

Ne consegue che la coincidenza tra ente locale e circoscrizioni di decentramento statale determina un particolare ed abnorme interesse delle popolazioni locali

alla costituzione dell'ente provincia, dalla quale deriva un vantaggio anche economico, dal momento che si decentra tutto: dal provveditorato agli studi all'intendenza di finanza, fino alla Banca d'Italia o all'INPS. Ricordo che l'allora ministro della pubblica istruzione Mattarella – che vedo presente fra noi – dichiarò nel corso di un'intervista che avvertiva il bisogno di istituire due provveditorati agli studi in provincia di Milano ma non quello di prevederne uno nell'allora costituenda provincia di Lodi.

Questa coincidenza – dicevo – non è razionale e produce costi enormi. Non dobbiamo dimenticare – si tratta di notizie riportate da *Il Sole 24 Ore* – che per istituire sei nuove sedi della Banca d'Italia nelle nuove province quell'istituto sarà costretto a spendere per sedi ed attrezzature circa mille miliardi. Secondo questa logica, gli enti intermedi dovrebbero essere disegnati da ciascuna regione – qualora questa lo ritenga opportuno – secondo le esigenze della regione stessa e sulla base di funzioni decise dalle regioni. La legge n. 142, nonostante gli sforzi fatti, non è riuscita a rilanciare le province. Le funzioni prevalenti rimangono quelle tradizionalmente assegnate a tale ente: si tratta, in particolare, di funzioni di carattere settoriale (strade provinciali e sedi per taluni istituti di istruzione secondaria superiore). Quanto alla prima competenza, oggi si esplica prevalentemente in attività di manutenzione, dal momento che c'è sempre meno bisogno di nuove strade. Per quanto concerne la costruzione e la manutenzione degli istituti di istruzione secondaria superiore, ritengo che tali attività ben potrebbero (in questo senso si esprimono proposte depositate in Parlamento) essere gestite dai comuni nei quali essi hanno sede.

Vorrei fare riferimento ad alcuni dati. Le riscossioni totali in conto competenza delle province nel 1991 sono state pari – secondo i dati recentemente forniti dalla sezione enti locali della Corte dei conti nella relazione al Parlamento – a 7.565 miliardi. Richiamo l'attenzione dei colleghi su questo dato. Di questa cifra globale,

ben 6.471 miliardi riguardano trasferimenti dello Stato (cioè sono a carico del bilancio dello Stato), solo 639 miliardi sono di entrate tributarie e 455 di entrate extra tributarie, in massima parte corrisposte dai cittadini sotto forma di addizionale per il consumo di energia elettrica. Invito i colleghi ed il relatore a riflettere sul fatto che, di questi 7.565 miliardi, 7.136 sono per spese correnti (sempre di competenza), così come risulta sempre dalla relazione della Corte dei conti, cioè servono esclusivamente a mantenere in piedi l'istituto provincia. Il 39,34 per cento di queste spese è per il personale; il 32 per acquisto di beni e servizi; il 9,90 per trasferimenti correnti; l'11,65 per interessi passivi. La relazione della Corte dei conti informa inoltre che, su 92 province, ben 56 hanno riportato un disavanzo nella situazione economica di competenza.

Mi rendo conto che non si tratta di una questione nuova ma che sto piuttosto riproponendo un dibattito ricorrente. Di questa questione si parlò anche all'epoca della Costituente (il nostro presidente lo ricorderà molto bene) nonché alla fine degli anni sessanta, nella fase in cui furono costituite le regioni. Fu soprattutto il partito repubblicano, in particolare l'onorevole La Malfa, ad affrontare il problema, trovando un orecchio attento nell'allora segretario del partito comunista, onorevole Berlinguer. Si tratta quindi di un tema ricorrente che non vorrei fosse confuso con quello portato alla ribalta dalle cronache di questi giorni che riferiscono di una intenzione della lega nord di puntare a un referendum per la soppressione delle prefetture: non c'entra nulla! Nell'emendamento si tende a sottolineare che le regioni sono anche circoscrizioni di decentramento statale; che un commissario del Governo, residente nel capoluogo della regione, rappresenta il Governo stesso; che la legge della Repubblica, per un ulteriore decentramento, può articolare i commissariati del Governo in prefetture, con ciò coordinando meglio l'amministrazione periferica dello Stato. Non si tratta dunque di un richiamo a temi di moda: io considero utile il nuovo ruolo assunto in questi anni

dai prefetti, che è stato potenziato dalla legislazione più recente. Il tema che si intende affrontare è diverso e riguarda – ripeto – il vecchio tema della coincidenza tra l'ente locale e le circoscrizioni di decentramento statale, che è una coincidenza di tipo napoleonico, recepita dalla legge Rattazzi a metà Ottocento e stancamente e senza convinzione tramandata anche nella tradizione repubblicana, dalla Costituente al dibattito che precedette l'istituzione delle regioni nel 1970.

**VALERIO ZANONE.** Signor presidente, sono sostanzialmente d'accordo sull'emendamento dell'onorevole Barbera 114.1 poiché mi sembrano del tutto fondate le considerazioni che egli ha espresso circa il progressivo impoverimento del ruolo sia rappresentativo sia istituzionale dell'ente provincia. In questi vent'anni di esercizio del sistema regionale, con tutti i suoi difetti per quanto concerne le province, si è assistito ad una curiosa tendenza per cui, mentre si tentava di aumentare progressivamente il numero delle province, nello stesso tempo queste ultime andavano perdendo rilievo politico sia dal punto di vista della capacità rappresentativa dei loro consigli, e in generale dei loro organi, sia dal punto di vista istituzionale. Ciò, se vogliamo, si trova rispecchiato anche nella legge n. 142 del 1990 cui faceva riferimento il relatore, la quale, se l'emendamento in questione dovesse esser approvato, dovrebbe essere ampiamente riveduta; tuttavia essa già configura la provincia come un ente intermedio della regione, sostanzialmente con funzioni di un certo rilievo nel settore ambientale e della prestazione di alcuni servizi sociali. Comunque, che tutto questo richieda la conservazione della ripartizione originaria della Repubblica in regioni, province e comuni, mi pare ampiamente discutibile.

La soluzione proposta dall'onorevole Barbera di lasciare come vere realtà territoriali i comuni e le regioni mi sembra ragionevole. Ciò sia detto senza pregiudizio del fatto che sia i comuni sia le regioni a loro volta meriterebbero di essere riconsiderati, soprattutto dal punto di vista della loro ampiezza demografica. Occorrerebbe

prevedere sia per i comuni sia per le regioni una maggiore flessibilità della loro conformazione e in generale, sia per gli uni sia per le altre, la possibilità di innalzare la rispettiva soglia demografica.

Per quanto riguarda i comuni, si è cercato di far ciò con la legge n. 142, ma ad oggi si sono ottenuti risultati meno che mediocri dal punto di vista effettivo; per quanto riguarda le regioni, la questione si è già in parte posta quando si è discusso in questa sede l'articolo 119-bis – in quella circostanza non ero presente e perciò non ho potuto difendere un emendamento da me presentato –, che prevede il conferimento delle maggiori risorse finanziarie proprio alle regioni che hanno un'ampiezza demografica insufficiente rispetto al livello che dovrebbero avere. Mi ripropongo comunque di tornare su questo tema quando arriveremo ad esaminare l'articolo 131, che riguarda la conformazione delle regioni.

Salvo che, a mio avviso, converrebbe alla buona amministrazione dei poteri locali un sistema di comuni e regioni mediamente più ampi, tuttavia il fatto che si configurino i comuni e le regioni come vere ripartizioni costituzionali della Repubblica e che le province, viceversa, vengano intese nella forma suggerita dall'onorevole Barbera mi sembra corrispondere alla realtà della nostra società politica ed anche della funzione degli enti locali, dei quali non si può disconoscere – nonostante i tentativi che sono stati compiuti per rinvigorire e rilanciare il ruolo dell'ente provincia – l'inevitabile impoverimento.

Voterò pertanto a favore dell'emendamento Barbera 114.1.

**GIORGIO TULLIO COVI.** Anch'io voterò a favore dell'emendamento 114.1. Lo stesso onorevole Barbera ha ricordato la battaglia condotta dai repubblicani fin dagli anni sessanta per l'abolizione delle province; da parte mia vorrei ricordare come questa nostra istanza abbia avuto alterne vicende rispetto al consenso delle varie forze politiche (ad un certo momento anche il partito comunista era favorevole

all'abolizione delle province), ma che il punto più basso di consenso si è verificato in occasione del dibattito svolto in entrambi i rami del Parlamento, dal quale è scaturita la mozione che ha costituito la premessa della legge n. 142 relativa all'assetto degli enti locali.

Mi fa molto piacere che tale idea sia stata ripresa da altre forze politiche e che i dati esposti dall'onorevole Barbera anche sotto il profilo finanziario confermino come l'onere sia eccessivo rispetto all'utilità che tali enti comportano per la vita pubblica. Sostanzialmente si tratta di enti sulla cui utilità credo vi siano ampi dubbi da parte di ciascuno.

Nutro soltanto qualche perplessità sulla seconda parte dell'emendamento Barbera 114.1, quella cioè che si riferisce al commissario del Governo ed al decentramento dei commissariati del Governo in prefetture. Chiedo pertanto che l'emendamento sia votato per parti separate.

**GINO SCEVAROLLI.** Non c'è dubbio che l'emendamento Barbera 114.1 affronta un problema di grande rilevanza, che mi pare si fondi su due presupposti difficilmente contestabili: innanzitutto che la provincia, così com'è, resta un ente abbastanza ibrido e di dubbia efficacia, sia per le regioni sia per i comuni, ed in secondo luogo che la legge n. 142 non ha risolto questo problema. A me pare che il Comitato ristretto, non affrontando tale questione, non agisca per il meglio, per cui personalmente ritengo che sia il caso di procedere ad un approfondimento; non dico che bisognerà far ciò nei termini posti dal collega Barbera, ma comunque ignorare la questione mi sembra un limite.

Per questi motivi sono molto perplesso circa il testo del Comitato ristretto che – ripeto – non modifica in alcun modo l'articolo 114 della Costituzione e, per quanto concerne l'emendamento presentato dal collega Barbera, mi asterrò, con la riserva di formulare un'eventuale iniziativa emendativa per l'Assemblea.

**SERGIO MATTARELLA.** Vorrei un chiarimento dall'onorevole Barbera poiché

non mi pare che l'emendamento 114.1 deconstituzionalizzi le province; infatti, nel prevedere al secondo comma che le province, istituite con legge regionale, sono enti intermedi di programmazione e di gestione di servizi di interesse sovracomunale, ne dà anzi una previsione necessaria. Pertanto l'esistenza di tali enti non è eventuale.

In realtà, per quel che mi è dato di intendere, l'emendamento opera in primo luogo la separazione delle province dall'elencazione delle comunità territoriali, limitata a regioni e comuni, e quindi la sottrazione delle province all'elenco di comunità con proprie competenze connaturate ed in secondo luogo una dissociazione fra ambiti territoriali e decentramento delle funzioni dello Stato. Inoltre alla fine, come ha sottolineato il senatore Covi, l'emendamento propone una nuova configurazione delle prefetture.

Ho molte riserve su quest'ultima proposta, mentre sono favorevole a quella che mira a dissociare il decentramento delle strutture statali dalle comunità territoriali, soprattutto in relazione al processo legislativo che stiamo attraversando nel nostro paese e che rende più elastiche e flessibili le strutture statali. Però l'importanza degli argomenti che l'emendamento postula mi spinge a suggerire un'ulteriore riflessione sull'emendamento stesso prima di porlo in votazione; mi riferisco all'elenco delle comunità territoriali, al principio della dissociazione, ai rapporti delle prefetture con i commissari dello Stato. Se si dovesse arrivare ad un voto, chiederei che avvenisse per parti separate, dopo aver ri elaborando il testo in base alle tre questioni che esso pone. Poiché ancora dobbiamo esaminare l'articolo 118, chiedo che questo emendamento venga accantonato in modo che in fase di discussione degli emendamenti all'articolo 118 si approfondisca tutta la materia.

**LUIGI COVATTA.** Gli interventi del senatore Scevarolli e dell'onorevole Mattarella rappresentano esattamente il mio pensiero; anch'io ritengo che sarebbe meglio approfondire la questione, che indub-

biamente esiste e che l'emendamento Barbera pone alla nostra attenzione. Pertanto sono anch'io del parere di non sottoporlo a votazione ora.

**LUCIANO GUERZONI.** Nell'esprimere il mio consenso all'emendamento Barbera, vorrei far notare ai colleghi che si riprende un dibattito che sicuramente ha avuto momenti importanti ma che non è stato mai risolutivo, per cui proprio da qui bisogna partire. Oggi probabilmente sono in campo quei dati e quelle novità che consentono di risolvere finalmente la questione: da una parte stiamo definendo un consistente campo di competenza delle regioni, dall'altro la legge n. 142 ha riaffermato e ridefinito le competenze dei comuni. Ne emerge, più che in passato, l'esigenza di uno snodo tra regioni e comuni, il quale si accentua configurando le nuove competenze regionali. Da questo punto di vista la provincia, così come è configurata (lo dimostra l'esperienza negativa che non è stata risolta neppure dalla legge n. 142), non si presta perché è troppo rigida in quanto le funzioni di snodo hanno bisogno di corrispondere via via con flessibilità alle mutevoli esigenze che il raccordo tra regioni e comuni richiede.

L'emendamento Barbera si muove in questa direzione poiché tende ad introdurre un dato nuovo per risolvere efficacemente un problema.

C'è un altro dato che ci dovrebbe aiutare a sciogliere questo nodo. Abbiamo istituito le autorità metropolitane ma una delle difficoltà che si incontrano sul territorio (a parte la novità e la carenza di cultura amministrativa nel nostro paese da questo punto di vista) sta proprio nell'esistenza di questo parallelismo tra comune e provincia. Se vogliamo far compiere un passo in avanti alle autorità metropolitane, dobbiamo affrontare e risolvere tale questione.

L'emendamento Barbera (è questa l'ultima osservazione) introduce un elemento di semplificazione di cui abbiamo bisogno poiché la legge n. 142 non è stata in grado di affrontare la questione. Il nuovo decentramento statale alle regioni accentuerà questa esigenza, nel senso che, oltre alla

possibilità che l'emendamento Barbera nel suo complesso offre allo Stato di arricchire la gamma del suo decentramento nel territorio (la seconda parte dell'emendamento in questione si muove in questa direzione), consentirebbe di sciogliere questo nodo con riferimento ad una serie di progetti e di proposte che nel tempo sono stati presentati e che ci consentirebbero di raggiungere questo risultato.

**EUGENIO TARABINI.** Parlando con estrema franchezza e semplicità, l'emendamento Barbera non è altro che la formalizzazione giuridica della realtà di fatto, così come si è creata a seguito della mancata applicazione dell'articolo 118 della Costituzione. Oggi le regioni non sono uno strumento di decentramento ma di accentramento terribile e soffocante a livello territoriale. Forse aveva ragione colui che sosteneva: « Sapete che cos'è il decentramento ? È l'accentramento nelle mani dei decentratori ! ». Ebbene, le regioni sono la personificazione di questo processo e l'emendamento Barbera non fa altro che consacrarlo.

Non essendo stato applicato l'ultima comma dell'articolo 118 della Costituzione (e forse noi, per parte nostra, non ci siamo dati carico di questa realtà quando per la prima volta nel 1970 sono stati approvati i primi statuti regionali), non avendo operato la delega alle province e ai comuni, abbiamo creato una situazione di sofferenza a livello dei comuni ma ancor di più a quello delle province. Se si confrontano le competenze affidate alle regioni con quelle assegnate alle province, ci si renderà conto che queste ultime sono enti la cui vita è tarpata dalla sovraordinazione soffocante della regione. Questa, così come è oggi strutturata e come viene consacrata costituzionalmente dall'emendamento Barbera, è quanto di più intollerabile esista nella vita concreta.

Signor presidente, avendo avuto più volte il dubbio che questa mia insofferenza all'attuale situazione regionale derivasse dalla naturale perdita di potere del rappresentante nazionale nei confronti dei subentranti rappresentanti regionali, mi

sono dato carico di prendere contatto, proprio per avere contezza reale del mio sentimento, con moltissimi amministratori delle più varie province. Anch'essi hanno convenuto sul fatto che la regione attualmente è qualcosa di così accentuato e distante che essi stessi, cittadini e amministratori nello stesso tempo, trovano l'istituto assolutamente contrastante con la loro sensibilità, con le loro esigenze, con la rappresentazione che essi hanno della vita pubblica e del modo in cui la pubblica autorità deve trattare i loro interessi.

Non facciamoci illusioni per questo verso; il processo che ha portato al distacco e all'insofferenza della gente nei confronti delle istituzioni non riguarda solo la condotta della classe politica nazionale, non riguarda solo la politica che si fa a Roma, ma anche quella che si fa a livello regionale, proprio perché, non essendo stata attuata quell'operazione di delega intensa ed insistita, voluta dall'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione, si è realizzata quella condizione politica di profondo distacco di cui l'emendamento Barbera è la formalizzazione.

E non è un caso che l'emendamento Barbera rechi la consacrazione costituzionale del prefetto, contro il quale tuonava Luigi Einaudi – onorevole Zanone ! – ma che è sempre sopravvissuto a tutte le riforme, con un articolo della legge comunale e provinciale che è rimasto anche nella legge n. 142 e che adesso avrebbe la sua consacrazione costituzionale. Abbiamo la deconstituzionalizzazione delle province e la costituzionalizzazione del prefetto ! Questo è l'emendamento Barbera.

D'altra parte, onorevole Barbera, tutte le osservazioni che lei fa sugli aspetti finanziari e sui rapporti di spesa – a parte il fatto che il rapporto tra spesa corrente e spesa capitale è lo stesso a livello statale, per non parlare del livello regionale – non può dire che riguardino tutto il paese.

Circa poi l'arbitrarietà delle province, che dire di quella delle regioni, che abbiamo costruito artificialmente al tempo dell'unità d'Italia, inventando addirittura la regione Emilia, dandole il nome dalla

via principale che allora l'attraversava? La verità è che esistono situazioni geografiche e demografiche diverse, che non consentono generalizzazioni.

Vorrei invitare l'onorevole Zanone a rileggere un articolo di Luigi Einaudi.

**VALERIO ZANONE.** « Via i prefetti! ».

**EUGENIO TARABINI.** No, non è « Via i prefetti! » – e anche su questo punto, che riguarda i controlli, Einaudi mi trova d'accordo – ma un altro. Si tratta di un articolo scritto nell'agosto del 1921 in polemica con la tesi regionalistica dei popolari di allora. Portando alcuni esempi, Einaudi diceva: « Ma cosa si intende con le regioni? Si intende Piemonte o antico ducato d'Aosta? Si intende Lombardia o Valtellina? I superficiali » – mi pare dicesse i chiacchieroni – « rispondono: 'Piemonte e Lombardia'. La gente che ha il senso dello Stato e comunque della cosa pubblica risponde: 'Antico ducato d'Aosta e Valtellina' ». Questo è il tema. Non mi pare che lo possiamo liquidare così. Comunque, trovo assolutamente inaccettabile, antistorico questo emendamento dell'onorevole Barbera. Tempo addietro, quando abbiamo avuto occasione di incontrarci in privato, gli ho detto che il suo punto di vista è vecchio anche se apparentemente giovane; non mi riferivo a questo emendamento specifico ma alla sua concezione e, naturalmente, lo dicevo con tutto il rispetto che gli porto. È vecchio! Giovane era invece l'indicazione che hanno dato i costituenti nel 1947 con l'ultimo comma dell'articolo 118. È che l'articolo 118 non è stato attuato. Tutte le lamentele e gli elementi negativi che oggi l'onorevole Barbera porta a dimostrazione dell'insostenibilità delle province e dell'esigenza della loro soppressione a livello costituzionale derivano dal fatto che le province non hanno avuto quel che la Costituzione dava loro, attraverso l'ultimo comma dell'articolo 118. Ed è per questo che ho presentato non solo l'emendamento per il ripristino dell'ultimo comma dell'articolo 118 ma anche l'emendamento 126.2, che, tra le cause dello scioglimento del consiglio regionale, inserisce

anche la mancata attuazione da parte del consiglio regionale dell'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione.

Comunque, credo, signor presidente, che sia molto saggio il consiglio dato dall'onorevole Mattarella. Ritenevo anch'io che la discussione dovesse cominciare da questo punto ma se dovessimo votare subito, senza aver esaminato tutta la problematica posta dall'articolo 114 (per causa dell'emendamento Barbera) e dall'articolo 118 (*ex se*, invece, in questo caso), credo che non decideremmo con un'adeguata informazione.

**FRANCESCO D'ONOFRIO.** L'ultimo intervento dimostra come su questa materia – d'altra parte è normale – sia molto difficile trovare posizioni rigidamente riferibili ai singoli partiti.

Dico subito le ragioni per le quali sono contrario all'emendamento Barbera, che sono le stesse indicate da venti anni a questa parte. Non sono nuovo nella difesa della provincia; non della provincia nota nell'esperienza amministrativa italiana – che tutti continuamo a definire priva di senso, irrilevante, dalle competenze strampalate (ma oggi certamente ciò avviene per colpa delle regioni, non dell'ordinamento costituzionale delle province) – ma della provincia come espressione di una cultura democratica che vorrei far emergere. Il dibattito sulla provincia ente elettivo territoriale previsto in Costituzione non è irrilevante ai fini della cultura democratica complessiva che noi esprimiamo. Quindi, sul punto si confrontano due concezioni diverse della democrazia locale, non due culture diverse della struttura amministrativa.

Se non ricordo male – ho ovviamente difficoltà a ricordare i dibattiti alla Costituente alla presenza della presidente Iotti – questo dibattito sulla provincia si caricò di due significati fondamentali: l'uno – quello relativo all'organizzazione periferica dello Stato intorno alla figura del prefetto – tendeva, mediante la soppressione del prefetto, ad una cultura liberante delle autonomie locali; l'altro apparteneva alla

cultura democratica e trovò un punto d'intesa fra la cultura cattolica, quella socialista ed anche quella marxista. Se non sbaglio, fu Laconi a fare il più bel intervento favorevole alla provincia elettiva diretta, perché vedeva nella pluralità degli enti democratici a base popolare uno dei modi di radicamento della democrazia italiana. Non credo che siano venute meno le ragioni di avere nella pluralità degli enti locali – tutti radicati in Costituzione: il comune, la provincia, la regione – un modo di essere della nostra democrazia nei rapporti tra centro e periferia, che, nonostante il grande decentramento regionale che noi prevediamo, auspicherei di non veder ridotto.

Non dobbiamo farci prendere la mano dall'idea di provincia ente amministrativo privo di significato ma dobbiamo essere guidati dalla considerazione che il collega Mattarella svolgeva prima, quella del radicamento comunitario, di una comunità intermedia tra i comuni e le regioni. E se questa comunità intermedia esiste e va soltanto riconosciuta – come dice l'articolo 5 della Costituzione: la comunità, se esiste, va riconosciuta, va definita – essa ha diritto ad una propria assemblea democratica elettiva e non può ridursi – come tenderebbe a ridursi nell'emendamento Barbera – ad una struttura di decentramento delle funzioni regionali ossia in un impoverimento dell'articolazione democratica periferica ed in un sovraccarico di funzioni amministrative regionali.

Ha ragione l'onorevole Mattarella: con la proposta dell'onorevole Barbera non viene deconstituzionalizzata la provincia come ente, viene spostata la sua natura da ente necessario a base democratica diretta a ente necessario ad ordinamento stabilito dalla regione. Quindi, rimane la previsione di una provincia nell'ordinamento locale – non si prevede infatti che la regione possa prescindere dalla provincia – ma la provincia viene privata della sua necessaria democraticità di base.

Questa è la ragione di ordine politico-costituzionale per la quale ritengo che l'emendamento Barbera non possa essere

accolto e che occorra invece lavorare per il potenziamento di questa democrazia locale infraregionale, soprattutto per quanto riguarda la gestione delle risorse.

Quanto ai tempi di decisione, ovviamente mi rimetto al presidente ma mentre prima ho acconsentito ad una richiesta del Governo per un ulteriore fase di riflessione, qui avrei difficoltà ad accettare un rinvio. Possiamo decidere anche in modo contrario a quello che auspico ma il nodo è di tale rilevanza che rinviarlo significherebbe lasciare per aria la sostanza dell'ordinamento regionale e locale. Quindi, preferirei che si votasse, qualunque sia l'esito, e che si passasse oltre, perché vorrei che questa Commissione concludesse le deliberazioni sull'ordinamento regionale auspicabilmente prima dello scioglimento delle Camere.

PRESIDENTE. Se i colleghi consentono, vorrei fare anch'io qualche semplice considerazione su questa questione. Non ho mai creduto alla tesi, emersa anche dalle parole dell'onorevole Barbera – che pure è molto attento ai movimenti, ai nuovi processi di formazione – in base alla quale la provincia è da considerarsi solo un ente amministrativo (in quanto è ovvio che è anche un ente amministrativo) adottato in Italia sull'esempio della legislazione francese, più precisamente di quella napoleonica. Non credo che sia così in quanto prima di Napoleone, quindi in una fase della nostra storia che nulla aveva a che fare con quella francese, vi era già stato il formarsi, intorno ad alcune città capoluogo, di gruppi di comuni che formavano un'entità, indubbiamente non solo amministrativa, in cui la gente si definiva appartenente a quell'entità. Mi chiedo, per essere più chiara nel mio discorso, come si chiamerebbero, se sopprimessimo la provincia, non dico gli abitanti di capoluoghi quali, ad esempio, Bologna, Modena, Reggio Emilia, Parma – onorevole Barbera, tanto per parlare, di zone che ci sono comuni – che naturalmente sarebbero bolognesi, modenesi, reggiani e parmigiani, come dice la gente

semplice, o parmensi, come si dice ad un livello più elevato...

**LUIGI COVATTA.** I parmigiani sono quelli della provincia.

**PRESIDENTE.** No, non è così. Un operaio si definisce parmigiano, mentre un maestro di scuola si definisce parmense. Mi domando, dunque, come potrebbe definirsi non tanto l'abitante del capoluogo, quanto quello del contado o anche di centri grossi del contado...

**SILVANO LABRIOLA,** Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Per esempio Mirandola.

**PRESIDENTE.** Ecco, Mirandola in provincia di Modena, oppure Gonzaga nel mantovano, oppure San Giovanni nel bolognese. Come si chiameranno gli abitanti di queste città se si distrugge la provincia? Oggi un abitante di San Giovanni in Persiceto si dichiara bolognese, in quanto si riferisce alla provincia di Bologna; un abitante di Scandiano in provincia di Reggio Emilia si dice reggiano. Come si chiameranno queste persone se aboliremo le province?

Fin dal tempo dell'Assemblea Costituente, e poi anche quando nel nostro partito, come giustamente ricordava l'onorevole Barbera, vi fu un'accesa discussione sulla questione della provincia, sono sempre stata dalla parte di coloro che si sono dichiarati contrari alla sua abolizione, in quanto mi sembrava che si distruggesse qualcosa che fa parte del modo di essere delle persone e penso che questo vada sempre rispettato, al di là delle convenienze economiche e finanziarie che sono state ben ricordate dallo stesso onorevole Barbera. A mio giudizio si toglierebbe qualcosa al modo di sentire della gente, per cui sono contraria.

**SILVANO LABRIOLA,** Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Signor presidente, a nome di tutti i colleghi, se mi è consentito farlo, desidero ringraziarla per

il suo intervento che è eccezionale. Il presidente, infatti, non è mai intervenuto nella discussione e il suo intervento fa affiorare una dimensione culturale e storica molto bella; si è trattato di un contributo di grande livello. Penso che in una discussione quale quella che stiamo svolgendo un elemento di questo tipo, introdotto con l'autorità e con l'eccezionalità di un intervento del presidente, non possa che far lievitare la dimensione culturale del problema.

Per quanto riguarda l'emendamento Barbera, ritengo che dobbiamo comunque modificarne la presentazione, indipendentemente dalla volontà del presentatore, in quanto esso incide su una serie di disposizioni costituzionali contenute negli articoli 128, 129, primo e secondo comma, e 124 della Costituzione, il che comporta una rilettura ed un frazionamento dell'emendamento stesso il quale affronta varie questioni, tra loro non necessariamente assiemabili. Quindi va comunque rifrattato e riformulato, indipendentemente, lo ripetendo, dalla volontà del presentatore, perché dovremo poi compiere un lavoro di definizione costituzionale dei vari problemi.

Comincio con l'individuare una prima parte rappresentata dai primi due commi, che attengono effettivamente alla suddivisione del territorio dello Stato in entità territoriali. Mi fermo a questi due commi in quanto sul resto dovremmo rinviare la discussione, secondo l'opinione che mi permetto di esprimere, a quando esamineremo gli articoli 97 e seguenti della Costituzione che riguardano la pubblica amministrazione, non essendo questa materia dell'ordinamento territoriale dello Stato. Sui primi due commi, dunque, occorre un chiarimento da parte del collega Barbera. Può infatti esserci una prima lettura, che dichiaro subito essere l'unica accettabile dal mio punto di vista, secondo la quale la Repubblica continua ad essere suddivisa in regioni, province e comuni, ma le province sono individuate, sia dal lato territoriale sia dal lato delle competenze, da legge regionale. In questo caso sono d'accordo,

perché rendiamo il modello della provincia adatto alle varie realtà, mantenendo però la sua struttura democratico-rappresentativa così com'è oggi e individuando nella provincia l'ente che realizza la programmazione e la gestione dei servizi di interesse sovracomunale. Così letto, l'emendamento Barbera non fa altro che spostare dallo Stato alla regione la disciplina della provincia per la parte individuata dalle ulteriori competenze e dalle delimitazioni del territorio.

Se invece il collega Barbera intende proporre lo spostamento della provincia da ente democratico-rappresentativo ad ente che individua la struttura decentrata dell'amministrazione regionale, allora devo con allarme sottoporre alla Commissione una viva preoccupazione. Questo emendamento fa ben altro che sopprimere la provincia, esso reintegra una dilatazione dell'abusiva partecipazione dei partiti ai poteri amministrativi. Con un'amministrazione di questo genere la partitocrazia consuma tutte le sue rivincite a livello regionale.

Non si tratta di sospetti infondati, perché se esaminiamo l'esperienza che la regione ha fatto dal 1970 in poi con gli enti cosiddetti di secondo grado (questo poi sarebbero alla fine le province), ci rendiamo conto di come una serie di funzioni, attraverso le unioni intercomunali, gli enti consorzi e quant'altro, sono passate dalle mani degli eletti dal popolo a quelle dei nominati dalle segreterie provinciali dei partiti. Questo è avvenuto in Emilia, questo è avvenuto in Toscana, questo è avvenuto in molte altre regioni, tanto che ha suscitato una tale reazione nella cultura democratica del territorio che molti sono tornati sui loro passi ed hanno abbandonato queste procedure. Allora questa è la vera questione politica sulla quale la Commissione si deve pronunciare.

Se si intende che la provincia si conservi, come il relatore vivamente raccomanda, come un ente democratico-rappresentativo, cioè elettivo nei suoi organi dirigenti, allora sarei anche favorevole a spostare alla regione una parte delle com-

petenze quanto a delimitazione e ad individuazione delle province e anche a variazioni di funzioni regione per regione, fermi restando però i due punti che giustamente Barbera nel suo emendamento pone in Costituzione, ossia la programmazione ed i servizi sovracomunali. Se invece la lettura dei primi due commi dell'emendamento Barbera è l'altra che ho pensato di poter immaginare, allora sono altrettanto vivamente contrario, perché in questo caso finiremmo con incidere solo in apparenza sul reticolo delle realtà autarchiche territoriali: toccheremmo dal di dentro il modello politico, in quanto incideremmo sul potere e non nella direzione auspicata dai mutamenti che stanno intervenendo, anzi in quella esattamente opposta.

In fondo, la Repubblica delle autonomie non è l'invenzione di una convegnistica limitata, ma una delle componenti del patto costituzionale. Nel 1947 l'articolo 114 non è stato il frutto di una smania del costituente di ricacciare indietro i podestà e far tornare i sindaci e i presidenti delle province eletti dal popolo; se posso dirlo, l'articolo 114 della Costituzione rappresenta uno dei principi del regime repubblicano.

Per queste ragioni sono tanto vivamente contrario ad una versione burocratico-amministrativa della sua modifica, quanto invece favorevole se è altro, come ho cercato di rappresentare. Dopo di che, mi rimetto alla presidenza quanto all'ordine della nostra discussione.

**EUGENIO TARABINI.** Se non ricordo male, si era deciso che alle 11 avremmo concluso i nostri lavori.

**PRESIDENTE.** Dopo l'esame dell'articolo 114 concluderemo i nostri lavori, onorevole Tarabini.

**LEOPOLDO ELIA,** *Ministro per le riforme elettorali ed istituzionali.* Indubbiamente vi sono motivi di riflessione perché come dimostrano le ultime assemblee dell'ANCI c'è una certa tensione tra le regioni; tensione che va al di là della questione

**Stato-provincia.** C'è tensione tra quella che si potrebbe chiamare la tesi municipalista e quella regionalista, nel senso che le regioni vengono accusate di non trasferire né competenze né risorse finanziarie alle province e ai comuni.

Dobbiamo prendere atto della tensione esistente ed intervenire in modo equilibrato alla luce delle difficoltà incontrate nella costituzione delle aree metropolitane come anche nel ridare vitalità, malgrado la legge n. 142, alle province, le cui competenze sono state ampliate in campi di grande importanza per uno Stato moderno. Alla luce di questi contrasti dobbiamo riflettere, anche perché non è chiaro cosa si propone nei commi successivi. Al terzo comma si dice che le regioni sono anche circoscrizioni di decentramento statale: alla luce di questo testo si verrebbe incontro all'idea che si è storicamente affermata; ad esempio in Emilia-Romagna dopo l'istituzione della provincia di Rimini, cioè l'idea dell'istituzione di province regionali distinte da quelle statali? Se a Rimini c'è la provincia statale con il prefetto, so potrebbe prevedere a Cesena la provincia regionale, come circoscrizione regionale? Nell'emendamento Barbera c'è questo elemento, almeno *in nuce*, o invece, in relazione a ciò che recita l'ultimo comma in ordine ai prefetti, sarebbe sempre postulata una coincidenza tra provincia istituita dalle regioni e quella, per intenderci, con il prefetto?

Il proliferare delle province nell'ultima fase, le insoddisfazioni e le difficoltà in cui si trova anche il Governo, oltre che il Parlamento, a procedere nell'istituzione di nuove province, in quanto si è rivelato velleitario il disposto dell'ultima legge comunale e provinciale, che prevede l'istituzione di province statali senza fornire tutte le strutture (Banca d'Italia, Intendenza di finanza), ma solo il prefetto e forse il questore, ha creato problemi non lievi.

Allo scopo di poter informare i colleghi di Governo vorrei sapere qual è l'intenzione dell'onorevole Barbera. C'è un paral-

lelismo? Altrimenti quell'altro tipo di provincia, come mera circoscrizione regionale, sia essa con organi rappresentativi, come vuole il relatore, sia essa senza organi rappresentativi, disgiunta dalla provincia statale, è qualcosa di notevolmente diverso rispetto ad una situazione in cui vi sia il parallelismo.

**AUGUSTO ANTONIO BARBERA.** Lo scopo dell'emendamento è quello di assicurare il massimo di flessibilità ed evitare che alla creazione dell'ente locale provincia necessariamente consegua un decentramento dell'amministrazione dello Stato negli stessi termini. Ad esempio, le tendenze di riforma del Ministero delle finanze portano a creare delle direzioni regionali di finanza e successivamente degli uffici decentralati che non seguano l'articolazione classica delle province (o subregionali o comprensoriali). Sotto questo profilo vorrei tranquillizzare il Governo dicendo che si tratta di andare incontro ad esigenze più volte manifestate negli ultimi anni dai governi stessi nella riforma dell'amministrazione periferica dello Stato (e più recentemente nell'ottima attività del ministro Cassese).

Il collega Mattarella pone un problema, che capisco, muovendosi lungo quella cultura che sull'onda di Sturzo ha portato allo statuto della regione siciliana, nel quale è prevista l'istituzione delle province regionali non coincidenti con le circoscrizioni del decentramento statale; potere di cui la regione siciliana per altro ha fatto un uso molto parco. Di tutto si può accusare la regione siciliana, ma non di aver moltiplicato in maniera irrazionale il numero delle province.

**SERGIO MATTARELLA.** Assai meno di quanto è avvenuto nel resto del paese.

**AUGUSTO ANTONIO BARBERA.** La preoccupazione del collega Mattarella ha un certo fondamento perché laddove nel mio emendamento si dice che le province

istituite con legge regionale sono enti intermedi di programmazione e di gestione di servizi di interesse sovracomunale, sembra quasi si voglia indicare un obbligo per la legge regionale di prevedere le province. A questo punto ci si potrebbe chiedere se una piccola regione, come, ad esempio, la Basilicata o il Molise, dovrebbe necessariamente dotarsi di province. Se così è si potrebbe venire incontro alla preoccupazione del collega Mattarella con un emendamento che dicesse: « La legge regionale può istituire le province quali enti intermedi di programmazione e di gestione di servizi di interesse sovracomunale ».

Recenti deliberazioni del Parlamento, pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* appena pochi giorni fa, attribuiscono alle competenze di tutte le regioni a statuto speciale « l'ordinamento degli enti locali ». Atteso che l'articolo 116 della Costituzione consente agli statuti di derogare alle norme costituzionali, hanno esteso – mi chiedo – il principio proprio dello statuto della regione siciliana a tutte le regioni ? Mi pare che per le regioni a statuto speciale ci si muova già in questa direzione.

**EUGENIO TARABINI.** L'esempio delle regioni a statuto speciale non vale per le regioni a statuto ordinario.

**CESARE SALVI.** Per questo occorre una soluzione articolata.

**AUGUSTO ANTONIO BARBERA.** Desidero ora rispondere alle sollecitazioni assai interessanti del nostro presidente circa la provincia, ormai – si dice – entrata nell'uso e nei costumi anche del parlare comune. Voglio ricordare al nostro presidente – mi si consenta questa rapidissima divagazione – che l'onorevole Tarabini non ci ha mai detto di essere originario della provincia di Sondrio ma si è sempre autoqualificato valtellinese, che il collega Salvi dice sempre di essere un salentino, non dice di essere della provincia di Lecce, che il collega D'Onofrio afferma spesso con orgoglio di essere un sannita.

**PRESIDENTE.** Queste sono persone colte, non è il popolo !

**AUGUSTO ANTONIO BARBERA.** È anche il popolo, credo.

**CESARE SALVI.** Noi siamo espressione del popolo.

**AUGUSTO ANTONIO BARBERA.** Il suo predecessore, il presidente De Mita, è sempre stato qualificato irpino.

**SILVANO LABRIOLA,** Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Irpino significa avellinese ! Non deve giocare con le parole !

**AUGUSTO ANTONIO BARBERA.** Ricordo inoltre che il collega Covatta si guarda bene dal dire di essere napoletano, ma afferma di essere ischitano, e c'è qualche collega piemontese che è del Monferrato. E potrei continuare.

**EUGENIO TARABINI.** Onorevole Barbera, la Valtellina coincide con la provincia di Sondrio.

**CESARE SALVI.** Il Salento coincide con la provincia di Lecce.

**AUGUSTO ANTONIO BARBERA.** Dimenticavo di dire (approfittando della sua assenza) che il collega Miglio è brianzolo.

Con riferimento alla questione posta dal relatore, cioè se il mio emendamento tenda a ripristinare forme di rappresentanza di secondo grado, ossia a far rivivere l'esperienza comprensoriale, desidero precisare che non è questo l'intento. Comunque, si potrebbe aggiungere una precisazione se il relatore la ritenesse necessaria.

Voglio però ricordare al collega Labriola che quella comprensoriale è un'esperienza niente affatto disprezzabile; per esempio, in Piemonte quella dei comprensori è stata un'ottima esperienza.

Comunque, l'intento non è quello di ripristinare la provincia-comprensorio.

**PRESIDENTE.** Potremmo a questo punto rinviare la decisione finale ad altra seduta. Vorrei però che in quell'occasione si procedesse al voto, eventualmente preceduto da una brevissima (uso il superlativo) dichiarazione di voto, perché la discussione è già stata svolta abbastanza ampiamente. Se si vuole, si possono presentare altri elementi, ma nella prossima seduta dovremo concludere l'esame dell'articolo 114, per poi passare al 118.

**SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato.** Vorrei chiedere, se è possibile, di votare l'articolo 125, al quale non sono stati presentati emendamenti, ad eccezione di uno il cui presentatore è assente.

L'articolo 125 riforma il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione, individuando in sezioni decentrate della Corte dei conti il soggetto preposto al controllo. Si tratta di un fatto pacifico, condiviso da tutti.

A tale articolo è stato presentato soltanto un emendamento del collega Saporito (ma credo che questi non insisterà), con cui si propone di prevedere, anziché la sezione decentrata della Corte dei conti, una commissione *ad hoc*; ritengo però che l'intera Commissione preferisca la soluzione rappresentata dalla sezione decentrata della Corte dei conti.

**PRESIDENTE.** Se non vi sono obiezioni, possiamo procedere alla votazione dell'articolo 125.

**FRANCO BASSANINI.** Ci sono degli emendamenti.

**SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato.** Tutti i presentatori sono assenti, a meno che il collega Bassanini non faccia propri gli emendamenti.

**PRESIDENTE.** Dunque, se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la Commis-

sione procede alla votazione dell'articolo 125.

(Così rimane stabilito).

Pongo in votazione l'articolo 125 nel testo del Comitato ristretto.

(È approvato).

Dobbiamo ora decidere la data della prossima seduta, che potrebbe tenersi martedì 19 ottobre alle 10,30.

**SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato.** Propongo di fissare la prossima seduta per lunedì pomeriggio.

**PRESIDENTE.** È difficile che possano venire i colleghi che sono fuori Roma.

**FRANCESCO D'ONOFRIO.** Martedì mattina è previsto l'esame della legge sulla propaganda elettorale.

**PRESIDENTE.** Si tratta di un provvedimento non trascurabile. Potremmo allora fissare la prossima seduta per mercoledì prossimo alle 9,30.

**LUIGI COVATTA.** Tenga conto, signor presidente, che la prossima settimana i senatori saranno sostanzialmente liberi, ad eccezione dei componenti della V Commissione.

**SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato.** Potremmo fissare la seduta per mercoledì alle 9.

**FRANCESCO D'ONOFRIO.** Se è possibile, sarebbe preferibile martedì pomeriggio.

**CESARE SALVI.** La proposta di fissare la prossima seduta per martedì pomeriggio è condivisibile. Comunque, l'informazione che dava il collega Covatta non è aggiornata, perché la Conferenza dei capigruppo del Senato ha deciso di far slittare di una settimana l'esame della legge finanziaria;

quindi, le Commissioni riunite I e V continueranno a lavorare sul provvedimento collegato.

**LUIGI COVATTA.** Se le Commissioni I e V continueranno a lavorare mercoledì prossimo, ciò significa che la legge finanziaria non passa.

**CESARE SALVI.** Lo slittamento di una settimana è già stato deciso.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato a martedì 19 ottobre alle ore 17,30.

**La seduta termina alle 11,25.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia alle ore 17.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

A L L E G A T I



**TESTO A FRONTE****Testo della Costituzione e della proposta del Comitato ristretto  
per le modifiche alla II parte della Costituzione  
(Forma di Stato)****COSTITUZIONE****ART. 114.**

La Repubblica si riparte in Regioni, Provincie e comuni.

**TESTO DEL COMITATO RISTRETTO****ART. 114.**

*Identico.*

**ART. 117-ter.**

Con legge organica, approvata a maggioranza assoluta, sono adottati i principi e definiti i procedimenti relativi alla risoluzione dei conflitti di interesse tra Regioni. Le relative deliberazioni sono adottate in sessioni del Senato appositamente convocate secondo le norme del suo regolamento e con la partecipazione dei rappresentanti eletti delle Regioni interessate.

**ART. 117-quater.**

La Repubblica promuove, nelle relazioni internazionali, la stipulazione di trattati che consentano accordi tra le regioni ed enti territoriali di altri Stati.

La legge dello Stato disciplina le relative procedure.

**ART. 117-quinquies.**

Le Regioni designano i componenti degli organi comunitari destinati a rappresentarle, secondo modalità stabilite con

legge dello Stato ed in conformità agli accordi comunitari.

La Regione partecipa, nei modi previsti dalla legge, alle procedure di formazione della volontà dello Stato in relazione agli atti comunitari che incidono sulle materie di competenza regionale.

La Regione dà attuazione alle direttive della Comunità europea nelle materie di propria competenza. Lo Stato esercita il relativo potere sostitutivo.

#### ART. 118.

Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.

Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.

La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.

#### ART. 125.

Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale.

Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

#### ART. 118.

Le funzioni amministrative nelle materie non riservate alla competenza dello Stato spettano alle Regioni, alle Province e ai Comuni. La legge regionale riserva alla Regione le funzioni di indirizzo e di coordinamento e le funzioni amministrative di carattere unitario regionale. La legge regionale attribuisce alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali tutte le altre funzioni amministrative.

Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.

#### ART. 125.

Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, nei casi, nei limiti e con le modalità stabilite con legge dello Stato, da sezioni decentrate della Corte dei conti.

*Identico.*

**Emendamenti presentati agli articoli 114, 117-ter, 117-quater, 117-quinquies, 118, 125 del testo del Comitato ristretto per le modifiche alla parte seconda della Costituzione.**

*Sostituire l'articolo 114 della Costituzione con il seguente:*

« La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni.

Le province, istituite con legge regionale, sono enti intermedi di programmazione e di gestione di servizi di interesse sovra-comunale.

Le Regioni sono anche circoscrizione di decentramento statale. In relazione alle esigenze di ciascuna amministrazione le leggi della Repubblica determinano le ulteriori forme di decentramento statale.

Un commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, rappresenta il Governo, sovrintende alle funzioni esercitate dallo Stato nel territorio regionale e le coordina con quelle esercitate dalla Regione.

La legge della Repubblica, per un ulteriore decentramento, può articolare i Commissariati del Governo in Prefettura ».

114.1.

Barbera.

*All'articolo 117-ter del testo del Comitato ristretto, sopprimere il secondo periodo.*

117-ter.1.

Tarabini.

*All'articolo 117-ter del testo del Comitato ristretto, sopprimere le parole da Le relative deliberazioni alla fine.*

117-ter.3.

Cossutta, Magri, Salvato.

*All'articolo 117-ter del testo del Comitato ristretto, sostituire la parola Senato con le parole Camera delle Regioni. Inoltre, sostituire le parole di rappresentanti elettivi con le parole di rappresentanti.*

117-ter.2.

Salvi, Barbera, Bassanini.

*Sopprimere l'articolo 117-quater del testo del Comitato ristretto.*

117-quater.1.

Zanone.

*Sopprimere l'articolo 117-quater del testo del Comitato ristretto.*

117-quater.3.

Riz.

*All'articolo 117-quater del testo del Comitato ristretto, sostituire il secondo comma con i seguenti:*

La legge dello Stato disciplina le relative procedure.

La Regione, nelle materie di sua competenza, partecipa alle procedure di assunzione di obblighi internazionali dello Stato e concorre alla loro attuazione.

In sede di formazione dei trattati su materie di competenza regionale, le Regioni sono consultate secondo procedure stabilite dalla legge dello Stato.

117-quater.2.

Guzzetti, D'Onofrio, Colombo Svevo, Soddu.

*All'articolo 117-quinquies del testo del Comitato ristretto, sopprimere il primo comma.*

117-quinquies.1.

Tarabini.

*All'articolo 117-quinquies del testo del Comitato ristretto, secondo comma, sopprimere le parole nei modi previsti dalla legge.*

117-quinquies.2.

Riz.

*All'articolo 117-quinquies del testo del Comitato ristretto, terzo comma, dopo la parola direttive aggiungere le seguenti e gli altri atti.*

117-quinquies.3.

Riz.

*All'articolo 118 del testo del Comitato ristretto, primo comma, sopprimere il secondo periodo.*

118.2.

Tarabini.

*All'articolo 118 del testo del Comitato ristretto, aggiungere il seguente comma:*

La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.

118.1.

Tarabini.

*Sopprimere l'articolo 125 del testo del Comitato ristretto.*

125.1.

Cossutta, Lucio Magri, Salvato.

*All'articolo 125 del testo del Comitato ristretto, primo comma, sostituire le parole da sezioni decentrate della Corte dei conti con le parole da una Commissione con sede nel capoluogo della Regione istituita con la stessa legge dello Stato che ne disciplina la composizione ed i compiti.*

125.3.

Saporito.

Stampato su carta riciclata ecologica

STC11-RIF-53  
Lire 1000