

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

---

**3° Resoconto stenografico**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 24 SETTEMBRE 2002**

---

**Presidenza del presidente VIZZINI**

**INDICE**

**Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 46, comma 1, del Regolamento, del Ministro per gli affari regionali sull'indirizzo politico del Governo in materia di attuazione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 12, 18 e <i>passim</i>	<i>LA LOGGIA</i> Ministro per gli affari regionali . . . . .	Pag. 5, 10, 11 e <i>passim</i>
BASSANINI (DS-U) senatore . . . . .	12, 13, 17		
BOATO (Misto-Verdi-U) deputato . . . . .	10, 11, 17 e <i>passim</i>		
BONGIORNO (AN) senatore . . . . .	23		

*I lavori hanno inizio alle ore 14.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 46, comma 1, del Regolamento, del Ministro per gli affari regionali sull'indirizzo politico del Governo in materia di attuazione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca comunicazioni, ai sensi dell'articolo 46, comma 1, del Regolamento, del Ministro per gli affari regionali sull'indirizzo politico del Governo in materia di attuazione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Onorevoli colleghi, prima di ascoltare l'intervento del ministro La Loggia, vorrei fare una breve premessa, con riferimento all'intervento svolto dal presidente del Senato Marcello Pera nella seduta pomeridiana del 19 settembre scorso. Egli ha affrontato temi come la riforma del Titolo V, il tragitto del nostro sistema verso una riforma delle istituzioni, ipotizzando la creazione di un Senato federale, nonché il ruolo e la funzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, assumendo peraltro l'impegno - per il quale mi accingo a ringraziarlo - di adoperarsi, d'intesa con il presidente Casini, perché l'integrazione della Commissione avvenga nel più breve tempo possibile e in modo concordato tra maggioranza, opposizione e sistema delle autonomie.

Rispetto ai contenuti del discorso del presidente Pera che, purtroppo, non era stato preannunciato e che si è svolto nell'ambito della seduta dedicata alla discussione del bilancio interno del Senato, normalmente non molto affollata, proprio perché le parole pronunciate dal presidente Pera non restino isolate, mi accingo ad inviare una lettera in risposta a quell'intervento che vorrei leggere integralmente per sottoporla alla vostra attenzione di modo che ne siate correttamente informati:

«Illustre Presidente,

La ringrazio vivamente di avere richiamato l'attenzione del Parlamento e delle forze politiche sul ruolo che la Commissione bicamerale per

le questioni regionali dovrà assumere nell'attuazione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Grazie al Suo autorevole intervento entra a pieno titolo nell'agenda politica del Paese la questione della concreta delimitazione delle competenze tra Stato e Regioni ed il connesso problema della funzione che deve assumere il Parlamento nel processo di costruzione del nuovo Stato federale.

Non mi pare superfluo sottolineare che detta riforma definisce un tipo di regionalismo che è essenzialmente basato sull'ampia autonomia attribuita alla legge regionale, e che perciò una parte della dottrina costituzionalistica ha definito "regionalismo legislativo". A delineare questo sistema concorrono, com'è noto, la perdita della "competenza legislativa generale" da parte dello Stato, l'attribuzione alle Regioni della competenza legislativa residuale, con la conseguenza che tutte le materie che non sono espressamente attribuite allo Stato sono di competenza della Regione, la drastica riduzione dei limiti della legge regionale, la configurazione dell'amministrazione pubblica essenzialmente come amministrazione comunale, secondo una coerente attuazione del principio di sussidiarietà.

La legge regionale, per effetto del sistema descritto, sembra muoversi in una posizione di sostanziale autonomia e separatezza rispetto alla legge statale. Ad accentuare questa impressione vi è la circostanza per cui la nuova disciplina costituzionale è stata estremamente timida sul piano dei raccordi tra lo Stato e la Regione. Non sono, perciò, mancate interpretazioni del nuovo testo costituzionale ispirate alla logica del "federalismo duale", che configura lo Stato e le Regioni come sfere istituzionali distinte, sostanzialmente prive di punti di interferenza.

Quest'ultimo modello si potrebbe imbattere, però, in serie difficoltà. Il punto centrale è che le competenze dello Stato e della Regione non possono essere separate in modo netto da precise linee di confine. Il che non può sorprendere chi abbia studiato, con un minimo di attenzione, i sistemi federali (da quello statunitense a quello tedesco). I problemi nelle società "industriali" e "complesse" sono sempre più intrecciati e interdipendenti e non si lasciano ricomprendere per intero in una o nell'altra materia. Le elencazioni di materie operate dal testo costituzionale sono sempre imperfette e le questioni della vita reale tagliano trasversalmente più materie. Anche i "principi fondamentali", che limitano la potestà legislativa concorrente della Regione, costituiscono un concetto indeterminato, il cui esatto contenuto non è definibile a priori. In assenza di rigide linee di delimitazione delle competenze, è necessario affidarsi a sedi istituzionali di raccordo tra lo Stato e le Regioni che stabiliscano, di volta in volta, ciò che spetta all'uno e ciò che invece va affidato alle seconde.

Fin qui, però, i raccordi istituzionali hanno fatto leva solo sul Governo. Mi riferisco alla Conferenza Stato-Regioni-Province Autonome. Essa è stata una sede utile di confronto tra lo Stato e le Regioni. Ma, in questo modo, come non è sfuggito alla Sua sensibilità istituzionale, si è realizzata un'ulteriore forma di emarginazione del Parlamento dai processi decisionali. Anche per questa via si arriva alla «insostenibile leggerezza dei Parlamenti» di cui recentemente ha parlato Ralf Dahrendorf. Ciò

vale, a maggior ragione, se si pensa alla sostanziale elusione di quanto disposto dall'articolo 12 della legge n. 400 del 1988, con la quale si prevedeva il coinvolgimento del Parlamento, ovviamente per l'esercizio delle sue funzioni di indirizzo e controllo politico nei confronti del Governo, in ordine ai rapporti maturati all'interno della Conferenza Stato-Regioni.

Assai opportunamente, pertanto, il Suo intervento (come in espressioni precedenti anche di fronte al Parlamento tedesco) ha richiamato l'attenzione sulla prospettiva della trasformazione del Senato in "Senato federale della Repubblica". Questo, con molta probabilità deve essere lo sbocco ultimo delle esigenze politico-istituzionali che ho rapidamente richiamato. Ma fino a quando questa grande riforma costituzionale non sarà approvata, il problema andrà affrontato ricorrendo ad altri strumenti. La legge costituzionale n. 3 del 2001 contiene una prospettiva di soluzione, che poi spetta a noi sviluppare. Essa è data dal nuovo ruolo della Commissione bicamerale per le questioni regionali che, proprio perché Commissione parlamentare, può diventare la sede corretta, del confronto, della mediazione, accompagnando il processo di riforme costituzionali sino alla realizzazione di una autentica "Repubblica delle autonomie".

Concludo pertanto che, con il Suo autorevole sostegno politico e culturale, la Commissione bicamerale per le questioni regionali, che ho l'onore di presiedere, potrà offrire, con maggiori probabilità di successo, il suo contributo alla realizzazione di un federalismo ben funzionante».

Questo è quanto ho ritenuto di scrivere e di lasciare agli atti della nostra seduta, anche a seguito del ragionamento che il Presidente del Senato ha svolto nell'Aula di Palazzo Madama e perché si possa, attraverso l'impegno assunto anche dal Presidente della Camera, procedere rapidamente all'integrazione di questa Commissione, di modo che essa possa svolgere quel ruolo di mediazione e di stanza di compensazione tra vari soggetti che operano ormai come soggetti facenti parte di un modello politico e organizzativo dello Stato. Mi è sembrato opportuno comunicare preliminarmente tutto questo.

Sono in programma oggi le comunicazioni del ministro La Loggia, che ringrazio per aver subito accolto il nostro invito e per quanto ci vorrà dire.

LA LOGGIA, *ministro per gli affari regionali*. Signor Presidente, la ringrazio per questa occasione di ascolto e di approfondimento di alcuni temi importanti. Ho ascoltato con attenzione la lettera che il presidente Vizzini ritiene di dover mandare al Presidente del Senato. Ritengo sia molto opportuno che la Presidenza della Commissione e la Commissione tutta assumano una simile iniziativa. Nella realtà, siamo in un momento di passaggio che non vorrei definire difficile, ma particolarmente complesso, come complessi sono tutti i momenti di passaggio da un vecchio a un nuovo sistema, che ci auguriamo fortemente di riuscire a costruire migliore del precedente, seguendo quella tripartizione di principi che mi

sembra assolutamente indispensabile continuare a ricordare in ogni circostanza.

Se si fa una riforma di questa portata, occorre prima di tutto fare in modo che i cittadini abbiano un servizio più efficace; secondariamente, che lo abbiano più efficiente; terzo, che lo abbiano a minor costo o, quantomeno, all'identico costo. Comprenderete bene che questi tre elementi, messi insieme, non sono sempre di facilissima composizione, ma qui sta la nostra capacità di indirizzo, di dialogo e di confronto.

Ho sempre sostenuto che le riforme costituzionali devono, per definizione, essere largamente condivise. Mi posso anche rendere conto - non ho alcuna difficoltà a riconoscerlo - che si può partire anche da posizioni diverse; su singoli aspetti possono esserci anche opinioni differenziate. Se tutto è ispirato da uno spirito costruttivo, si può migliorare e si può emendare, ma bisogna che da qualche parte si scriva che tutti, comunque, all'unanimità, siamo d'accordo su quei tre principi, cioè che la riforma, al termine del suo percorso, debba poter dare ai cittadini - da parte dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni, delle comunità montane, delle Aree metropolitane - un servizio più efficace, più efficiente e a minor costo. Se questo è il punto di arrivo - ripeto - sarebbe bello se lasciassimo scritto da qualche parte che siamo d'accordo all'unanimità su questo punto. Allora, i percorsi per giungere a questo risultato possono anche essere diversi, si possono intrecciare ed incrociare e si può anche trovare - almeno me lo auguro fortemente - una sintesi.

Farò brevemente il punto della situazione. Come sapete, è stato raggiunto un primo risultato concreto del quale, a mio giudizio, dovremmo tutti essere orgogliosi, io per primo per averlo fortemente voluto e per averci a lungo lavorato: per la prima volta nella storia del nostro Paese il 30 maggio 2002 si è definita un'intesa interistituzionale, in piena applicazione della nuova formulazione dell'articolo 114 della Costituzione. Sono dunque stati inseriti in tale intesa tutti gli enti rappresentativi di parti del territorio sullo stesso identico piano: Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane. L'intesa interistituzionale - il cui testo certamente tutti voi avete e che è comunque facilmente rinvenibile - ha dettato alcuni principi e procedure, ha dettato alcuni comportamenti che reciprocamente devono essere seguiti dalle varie istituzioni, ha in particolare definito un punto che considero fondamentale, soprattutto in questi giorni in cui ne stiamo dibattendo, e cioè che si avvii un ragionamento concreto ed operativo su come iniziare ad applicare nel nostro ordinamento il federalismo fiscale.

Detto questo e peraltro tenuto conto che, nella breve disamina degli altri atti in corso di esame in Parlamento, all'inizio non ci sarà (perché non vi è ancora in questo momento) un disegno di legge organico di piena attuazione dell'articolo 119 della Costituzione nella sua nuova formulazione, rilevo che l'aver raggiunto un'intesa istituzionale anche su come procedere su quel punto è già di per sé un fatto enormemente positivo. Starà poi a noi, al Parlamento e a tutte le forze politiche trovare un modo per rendere concreto ed attuare anche l'articolo 119 della Costitu-

zione. È però assolutamente ovvio che non si poteva partire dall'articolo 119, se non si fosse dato prima un forte contributo di chiarezza e di attuazione rispetto alla riforma costituzionale.

Quali sono gli atti ora all'esame del Parlamento? Innanzitutto vi è il disegno di legge atto Senato n. 1187, la cosiddetta «devoluzione» che, come sapete, è in fase avanzata di esame in sede di Commissione affari costituzionali del Senato.

Vi è poi l'atto Senato n. 1094, concernente l'attuazione dell'articolo 122 della Costituzione in materia di elezioni regionali, di ineleggibilità e di incompatibilità; in tal senso, non ho difficoltà a rilevare che sono state formulate diverse ipotesi di incontro, e non solo di scontro, sulle quali si può costruire un modello che, senza invadere la competenza delle Regioni, fissi però alcuni principi che - a mio avviso - vanno comunque definiti per evitare una pluralità di interpretazioni applicative che potrebbero portare sicuramente ad un risultato non positivo rispetto alle nostre intenzioni.

Vi è infine il disegno di legge atto Senato n. 1545, che sostanzialmente porta il mio nome, concernente le disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Anche questo provvedimento ha iniziato il proprio percorso in Commissione affari costituzionali del Senato e la discussione generale è in corso di svolgimento. In maniera telegrafica illustrerò i punti essenziali di questo disegno di legge per tutti coloro che, non partecipando ai lavori di quella Commissione, possono non averne ben presente il contenuto. Con l'articolo 1 di tale testo si tenta di dare una migliore lettura del cosiddetto vincolo internazionale che è stato disciplinato dalla riforma della potestà legislativa del Parlamento e dei Consigli regionali. L'articolo 2 riguarda la potestà normativa, statutaria e regolamentare, degli enti locali. L'articolo 3 concerne la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari nell'ambito delle delegazioni governative a Bruxelles; sapete che si tratta di un argomento alla particolare attenzione di tutti. Infatti, mentre le Regioni hanno sostanzialmente iniziato una loro attività in questa direzione, anche al di là di quest'ultima e quindi della stessa Unione europea, non esiste ancora una norma di riferimento: vi è quindi il dovere di provvedere in tal senso con la massima urgenza.

All'articolo 4 sono disciplinate le procedure relative alla partecipazione regionale nelle fasi ascendenti e discendenti della formazione degli atti comunitari e all'attuazione ed esecuzione di accordi internazionali, delle modalità per la conclusione di accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato, previa concessione dei pieni poteri di firma e con previsione di soluzione degli eventuali contrasti presso il Consiglio dei ministri. L'articolo 5 riguarda il conferimento delle funzioni amministrative dallo Stato e dalle Regioni agli Enti locali, secondo il principio di sussidiarietà e il procedimento di trasferimento dei beni strumentali, finanziari, umani e organizzativi necessari per l'esercizio di tali funzioni, attribuendo (questa è una parte importante del disegno di legge) alla Corte dei Conti la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli

Enti locali, anche in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli con l'Unione europea.

L'articolo 6 concerne l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi degli Enti territoriali in caso di mancato rispetto di norme, di trattati internazionali e della normativa comunitaria. L'articolo 7 attiene alla procedura dei giudizi di legittimità costituzionale nei confronti delle leggi o degli statuti regionali; si innova sulla legge che regola il funzionamento della Corte costituzionale cercando, con qualche difficoltà e anche - perché non dirlo - con qualche dubbio: infatti, abbiamo consultato a lungo eminenti costituzionalisti, sia del nostro Paese che di altri, e alla fine abbiamo individuato una terminologia e una formulazione che va ancora migliorata. Sottolineo subito quest'aspetto perché noi stessi non siamo ancora completamente soddisfatti dell'attuale formulazione, che può essere ulteriormente migliorata.

L'articolo 8 sancisce i nuovi compiti del rappresentante dello Stato, il prefetto del capoluogo di Regione, nei rapporti con il sistema delle autonomie, ma soprattutto per il coordinamento delle funzioni residuali degli uffici periferici dello Stato nell'ambito della Regione, che diversamente resterebbero senza alcuna possibilità di coordinamento. L'articolo 9 concerne la predisposizione delle norme di attuazione per l'applicazione delle maggiori forme di autonomia previste dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

A questo punto apro e chiudo una rapida parentesi: è di tutta evidenza che, al di là delle migliori intenzioni, il legislatore costituzionale probabilmente prima non aveva e poi non ha tenuto nella debita considerazione la differenza specifica che c'è nel nostro ordinamento tra la Regione a statuto speciale e quella a statuto ordinario. Ho detto: «non aveva e poi non ha», perché - a parte il fatto che i lavori parlamentari parlano chiaro nel rivelare quello che secondo me è sotto gli occhi di tutti - quest'argomento era stato trascurato nel contesto della preparazione della riforma. Alla fine infatti fu introdotta una formula che assomiglia un po' a quella della nazione più favorita in diritto internazionale: ogni Regione a statuto speciale, laddove ritenga vi siano forme di autonomia maggiore in una Regione a statuto ordinario, può assumerle. Questo aspetto andrebbe precisato meglio. Allo stesso modo l'articolo 9, per come può farlo un disegno di legge ordinaria, che non può modificare, come è a tutti noto, la Costituzione, cerca in qualche modo di colmare le lacune del legislatore costituzionale.

Tutto questo attiene a quello che è in corso e su cui è inutile, superfluo - lo dico solo per dovere d'ufficio - sottolineare, sollecitare, mettere l'accento sull'estrema urgenza che questi disegni di legge arrivino alla conclusione del loro percorso.

Tralasciando gli altri, di cui mi occupo meno, ma che non sono meno urgenti, mi permetto di porre l'attenzione e di far porre l'attenzione alla Commissione su questo ultimo disegno di legge del quale vi ho parlato. Ho preso l'abitudine, da qualche settimana a questa parte, di fornire ogni quindici giorni al Consiglio dei ministri lo stato del contenzioso

tra Stato e Regioni. Se verificiamo che dal 9 novembre 2001, con il nuovo testo costituzionale, il contenzioso Regioni-Stato si è moltiplicato del 460 per cento e quello Stato-Regioni del 500 per cento, ci rendiamo conto di come l'urgenza di intervenire su questo argomento - tentando, dove è possibile, di porre paletti che delimitino le rispettive competenze di Stato e Regioni, per avere minori occasioni di contenzioso nel pieno rispetto dell'intesa interistituzionale cui facevo riferimento prima - sia molto più che un dovere istituzionale bensì una necessità ineludibile.

Approfitto di questa circostanza per sottolineare questo aspetto, che realmente merita di essere evidenziato. È ovvio che l'argomento non può esaurirsi con gli atti che abbiamo in corso di esame. Pensiamo ad una riforma della riforma, a quello che talvolta, mutuandolo dall'inglese, è stato definito un *restyling* della riforma costituzionale, laddove bisognerà eliminare quelli che a noi sembrano alcuni difetti. Primo tra questi l'attribuzione alla potestà legislativa concorrente alle Regioni di materie che necessitano di interventi unitari nell'ambito del nostro ordinamento. Penso alla produzione nazionale e alla distribuzione dell'energia, all'ordinamento delle comunicazioni, alle grandi vie di trasporto e di comunicazione, ad alcune genericità e dilatazioni che sono insite nelle ben ventitré materie che sono state inserite nella parte di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, che provocano quei dubbi, quelle zone di ambiguità, quei confini incerti di competenza che sono alla base del contenzioso che si è andato sviluppando; penso all'assenza di efficaci strumenti di raccordo (mi rifaccio alle affermazioni del presidente Vizzini) a livello politico, legislativo e di garanzia tra le competenze statali e regionali; penso anche a quella incongrua - nel senso che non è sufficiente e che andrebbe migliorata - norma che riguarda la città di Roma, come individuazione della stessa e conferma del suo *status* di capitale del nostro Paese.

Su questi argomenti andrà detto qualcosa in più. Gli obiettivi potrebbero essere quelli di delimitare meglio le competenze dello Stato e delle Regioni nelle materie di legislazione concorrente; di riassegnare allo Stato la potestà legislativa esclusiva nelle materie che necessitano di interventi unitari; di attribuire tutte le altre materie attualmente previste nella legislazione concorrente alla competenza esclusiva delle Regioni, salvo per alcune - mi permetto di anticiparlo, ma è solo una mia intenzione sulla quale stiamo conducendo verifiche - che dovrebbero tornare nella piena disponibilità della competenza legislativa esclusiva dello Stato. Dunque, salvo le tre o quattro materie enunciate, salvo le altre diciassette che daremmo in piena competenza legislativa esclusiva alle Regioni (così che non si potrà dire che si fa un passo indietro rispetto a prima), ne residuebbero quattro, per le quali a me pare si possa mutuare, modificandolo, l'attuale sistema che regola i rapporti tra Stato federale e *Länder* in Germania. Ossia, la competenza sarebbe delle Regioni, che possono senz'altro legiferare in quelle materie, salvo che lo Stato, a salvaguardia dell'unicità dell'ordinamento giuridico, dell'indirizzo politico e degli interventi di politica economica, possa eventualmente intervenire.

BOATO (*Misto-Verdi-U*). Signor Ministro, può farci un esempio di queste tre o quattro materie?

LA LOGGIA, *ministro per gli affari regionali*. Tra poco ci arriverò.

Questo può portare a rafforzare gli strumenti di raccordo tra le competenze statali e quelle delle Regioni in connessione con la necessità di istituire una Camera delle Regioni, ovvero, come mi pare meglio definirla, un Senato federale. Occorre individuare procedure che consentano di trasferire con gradualità le nuove competenze e le necessarie risorse finanziarie alle Regioni, cioè far tutto quello che nel frattempo non saremo riusciti a fare. Cercheremo di fare quanto più possibile a legislazione costituzionale vigente, ma è ovvio che qualcosa resterà da fare, in particolare per migliorare e stabilizzare nel tempo questo rapporto; attribuire uno *status* di autonomia alla città di Roma in qualità di capitale, demandandone lo statuto ad una legge costituzionale, ovvero prevedere, nell'ambito della stessa, l'attribuzione di un potere statutario all'attuale autonomia della Regione Lazio in maniera tale da potersi autodeterminare secondo principi che dovrebbero essere stabiliti dalla legge costituzionale.

La riforma, come è ovvio, dovrebbe completare la parte sulla quale stiamo lavorando, che riguarda la devoluzione di alcune materie che sono già all'esame del Parlamento, e andrebbe, come è ovvio, integrata con la trasformazione di un ramo del Parlamento in Senato federale e con una nuova formulazione della composizione della Corte costituzionale, con membri alla cui elezione partecipino anche le Regioni secondo il non banale ragionamento secondo il quale, quando si pensò alla Corte costituzionale, nel nostro ordinamento c'era un solo organo legislativo, mentre oggi ce ne sono ben 23 (il Parlamento, venti Regioni e due Province autonome). Appare strano che solo il Parlamento partecipi alla formazione della Corte e gli altri ne debbano essere esclusi. Bisogna trovare un meccanismo di larga rappresentanza, così che possa trovarne una più diretta anche il sistema delle Autonomie.

In ultimo, direi che più sono i poteri che vengono attribuiti alle Regioni, più bisognerà bilanciare al centro, con un rafforzamento del potere centrale. Su questa strada, la via del presidenzialismo può essere un argomento sul quale misurarsi. È evidente che sul versante amministrativo bisognerà continuare nell'attuazione del decentramento amministrativo di cui alla legge n. 59 del 1997; nelle more che tutto questo accada - e qui entro ancor di più nello specifico delle funzioni attuali e, mi auguro quanto prima, future di questa Commissione - bisognerà ulteriormente attuare un coordinamento. Mi spiego con un esempio. Attualmente abbiamo una procedura che definire «bizantina» è già un forte eufemismo. Pensate che un disegno di legge di iniziativa governativa per diventare legge in questo Paese deve passare attraverso i seguenti passaggi: una prima deliberazione, dopo tutti gli incontri preliminari di studio e di accordo politico, del Consiglio dei ministri; un passaggio in Conferenza Stato-Regioni o in Conferenza Unificata, secondo le rispettive competenze; un passaggio ulteriore per diventare formalmente disegno di legge in Consiglio dei mini-

stri; un passaggio in una Commissione di merito; un passaggio nella Commissione per le questioni regionali; un passaggio, quasi sempre, nella Commissione bilancio per la verifica della copertura finanziaria; un passaggio, laddove fossero state operate modifiche nei passaggi precedenti, nella Commissione di merito; finalmente il passaggio in Aula. E siamo solo ad un ramo del Parlamento.

BOATO (*Misto-Verdi-U*). Ha dimenticato l'autorizzazione del Presidente della Repubblica.

LA LOGGIA, *ministro per gli affari regionali*. Ovviamente, ma la comprendevo nella fase della formalizzazione del disegno di legge.

Sono ovviamente troppi passaggi. Ora, giustamente il presidente Pera, come del resto tantissimi di noi (personalmente credo di averlo ripetuto decine di volte), ha affermato che, se non si arriva quanto prima alla formulazione di un Senato federale (o come si vorrà definire), finiremo con il trovarci francamente in grande difficoltà. Altro che efficienza ed efficacia alle quali si faceva riferimento poc'anzi! Però, in attesa di un assetto definitivo del nostro bicameralismo diverso da quello che abbiamo attualmente, esiste un altro problema all'interno del problema. Esso attiene al rapporto tra Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Unificata e Parlamento, quindi Commissione parlamentare per le questioni regionali, nell'attuale composizione e ancor più nella prossima.

Al livello di Conferenza Stato-Regioni ci sono le rappresentanze del Governo e dell'Esecutivo delle Regioni; nella Conferenza Unificata quelle del Governo, dell'Esecutivo delle Regioni e dei vertici delle istituzioni locali; non ci sono i Consigli regionali, provinciali, comunali. All'interno della Commissione parlamentare per le questioni regionali è rappresentato il Parlamento; forse, se questa è la strada che sarà seguita, ci sarà una rappresentanza dei Consigli regionali ed anche dei Consigli provinciali e comunali, ma non ci sarà (e bisognerà trovare il modo per prevederla) una rappresentanza degli Esecutivi regionali, provinciali e comunali ed anche del Governo della Repubblica. Sto ponendo la questione in termini problematici perché tutti abbiamo il dovere di tentare di trovare un raccordo tra i vari organi secondo una procedura semplice e definita e soprattutto in tempi certi. Altrimenti corriamo il rischio, perseguendo l'obiettivo della perfezione, di infilarci in un labirinto dal quale riusciremmo con difficoltà ad uscire rapidamente. Riusciremmo ad uscirne, certo, riusciremmo a portare a compimento i nostri disegni di legge trovando il modo di coinvolgere tutti quelli che devono essere coinvolti, nel pieno trionfo della rappresentanza istituzionale centrale e locale, ma correremmo il rischio di impiegare una enorme quantità di tempo per ogni disegno di legge, certamente non arrecando un buon servizio ai cittadini soprattutto dal punto di vista della rapidità di esecuzione legislativa che, invece, abbiamo il dovere di assicurare.

Pertanto, ho posto la questione in termini problematici (so che molti di voi, come il Presidente della Commissione, ci stanno ragionando) non

per accrescere le preoccupazioni – che già sono abbastanza – di questo percorso difficile che abbiamo davanti, quanto per dire che dichiaro fin da ora la mia più assoluta disponibilità, laddove richiesta, per contribuire a trovare le soluzioni più idonee. Ma è fuori discussione che occorre trovare un raccordo tra questi diversi enti rappresentativi delle varie realtà territoriali. A mio avviso, oggi c'è una ragione di giustificata lamentela all'interno del Parlamento per gli accordi, le intese, i pareri e quant'altro è possibile trovare in seno alla Conferenza Stato-Regioni a livello di esecutivi, che con difficoltà riescono ad essere modificati all'interno della normale dialettica parlamentare; se non riusciamo in partenza a trovare il modo di coordinare i vari momenti, correremo il rischio di accrescere l'attuale situazione di disagio, mentre vorremmo che vi fosse una spinta in avanti verso una maggiore efficacia ed un migliore coordinamento dei vari organi rappresentativi. Tutto questo in attesa che nasca finalmente il Senato federale, o come lo si vorrà definire. È ovvio che tutto questo non può che collocarsi in una fase transitoria, difficile e complessa, ma sicuramente preparatoria di qualcosa di meglio che ci dobbiamo inventare. Forse ha fatto bene il presidente Pera a sollecitare il Senato e le forze politiche ad inserire nell'agenda questo argomento perché prima agiamo e meglio è.

Per rispondere alla domanda che mi è stata rivolta dall'onorevole Boato, penso, ad esempio, alla materia del coordinamento della finanza pubblica. È ovvio che quest'ultimo può essere svolto legittimamente uscendo dalla legislazione concorrente, nella quale rientra adesso, per essere attribuito a livello regionale, ma è altrettanto ovvio che, laddove l'autonomia regionale non dovesse inserirsi nell'ambito di un progetto di politica economica dell'intero Paese, ci sarebbe il dovere da parte del Governo di intervenire con un atto, qualunque esso sia, che riconduca ad unità. E allora, da un lato trovo giustificato il fatto che questa materia possa essere attribuita alla competenza delle Regioni, dall'altro trovo doveroso che lo Stato mantenga questa possibilità, come peraltro avviene nel modello tedesco.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro per gli affari regionali La Loggia per l'esposizione del lavoro fin qui svolto dal Governo. Egli ha cercato anche di andare oltre ipotizzando temi di confronto politico istituzionale nei tempi che verranno e rispetto a processi che si vogliono attivare.

Do ora la parola ai colleghi che intendono intervenire.

BASSANINI (DS-U). Signor Presidente, ringrazio anch'io il Ministro per la sua esposizione. Per la mia parte penso di poterlo rassicurare, in quanto sui tre principi che ha identificato all'inizio c'è unanimità. Vorrei vedere chi non concorda con essi, anche perché dovrebbe affermare il contrario: ad esempio, dovrebbe dire «non vogliamo uno Stato più efficiente» oppure «vogliamo uno Stato più costoso» e così via.

Quanto al metodo delle intese interistituzionali, esso è da noi condiviso. In linea generale siamo per la concertazione, come il nostro bena-

mato Presidente della Repubblica, in particolare tra istituzioni che esercitano poteri pubblici importanti e per le quali è necessario, sulla base del principio di lealtà istituzionale, che si organizzi un rapporto ordinato di cooperazione al servizio dei cittadini.

Il ministro La Loggia mi consentirà di affermare che l'intesa del 30 maggio non è affatto la prima intesa interistituzionale. Ricordo, nell'attuazione della legge n. 59 del 1997, cinque decreti-legislativi (tra cui il decreto-legislativo n. 112 del 1998, di considerevole ampiezza) e un centinaio di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che disciplinavano un complesso processo di redistribuzione di funzioni, compiti, risorse e personale che sono stati definiti mediante intese adottate all'unanimità dalla Conferenza Unificata e quindi dai rappresentanti del Governo, delle Regioni e degli Enti locali, indipendentemente dal loro orientamento politico. Questo non toglie nulla al valore dell'intesa interistituzionale del 30 maggio, anzi significa che anche questo Governo ha ritenuto opportunamente di ricorrere al metodo delle intese con le istituzioni, sulla base dei principi che ricordavo.

Condivido anche, signor Ministro, la sua indicazione delle priorità in termini di urgenza. Anche secondo noi la legge di attuazione, il cosiddetto disegno di legge La Loggia, rappresenta in questo momento il provvedimento di maggiore urgenza.

LA LOGGIA, *ministro per gli affari regionali*. Non ho fatto una graduatoria di urgenze. Non mi faccia dire cose che non ho detto. Ho detto solo che è urgente.

BASSANINI (*DS-U*). Ho notato, signor Ministro, e credo che lo stenografico ne farà fede, una sua frase significativa: lei ha affermato che in particolare attirava l'attenzione su questo disegno di legge.

LA LOGGIA, *ministro per gli affari regionali*. Perché so che l'altro è già alla vostra attenzione.

BASSANINI (*DS-U*). Per quanto ci riguarda, credo si possa dire che il disegno di legge La Loggia e l'atteso disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 rappresentano le due urgenze maggiori, perché il nuovo Titolo V, che è pur bisognoso di qualche ritocco (poi tornerò su questo argomento, perché sento con qualche preoccupazione parlare di «riforma della riforma»), comunque è legge costituzionale della Repubblica. Del resto, tutte le riforme importanti, sulla base delle prime esperienze di attuazione, hanno bisogno di un *restyling*, di un ritocco, di qualche aggiustamento. Nessuna riforma nasce perfetta, neppure dalla testa dei migliori legislatori; figuriamoci in questo caso, in cui il legislatore eravamo noi!

Quindi, come ho detto, quel Titolo V è Costituzione della Repubblica. Come tale, gli organi dello Stato, dai giudici costituzionali ai tribunali amministrativi, alla magistratura ordinaria e agli organi delle amministrazioni dello Stato e delle Regioni, devono applicare quelle norme.

Quindi, l'adozione dei provvedimenti necessari per la loro ordinata attuazione è oggi estremamente urgente, se non si vuole finire in una situazione di caos o di paralisi istituzionale. Per questa ragione riteniamo che sia nelle cose una priorità assoluta per il disegno di legge di attuazione del Titolo V, che va sotto il nome del ministro La Loggia che lo ha presentato, e per la legge di attuazione dell'articolo 119.

L'attuazione dell'articolo 119 è un problema estremamente complesso. Pensiamo che, dopo quasi un anno dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V, insistere con il Governo perché presenti un suo disegno di legge al riguardo non sia un eccesso di zelo. Dopo un anno, gli esperti, i tecnici e i consulenti del Ministero dell'economia e delle finanze, insieme a quelli delle altre amministrazioni interessate, dovrebbero aver prodotto un qualche progetto.

Inoltre, se non c'è ancora questo progetto, spero che il ministro La Loggia potrà sollecitare il suo collega Ministro, che ne ha la responsabilità primaria, a procedere rapidamente, non dimenticando che si tratta di una personalità politica che in passato ha fatto spesso forti professioni di federalismo, giudicando la riforma del Titolo V molto parziale e cauta: ben altro, a suo avviso, occorre fare per andare veramente verso uno Stato federale. Converrà con me, ministro La Loggia, che in attesa di questo prodotto sia giusto pretendere, alla luce della Costituzione vigente, che quanto meno la legge finanziaria non contraddica i principi dell'articolo 119.

Faccio un'affermazione non banale e non scontata: in attesa di questa urgente legge di attuazione dell'articolo 119, non vorremmo dover scoprire tra qualche giorno che il disegno di legge finanziaria va in direzione opposta rispetto ad esso. Ciò sarebbe gravissimo per varie ragioni. Innanzitutto, perché quella legge finanziaria non resisterebbe al vaglio della Corte costituzionale, anche se ciò avverrebbe solo tra un anno, quando questa arrivasse a decidere al riguardo, quindi con effetti di accelerazione del caos istituzionale e con ulteriori problemi per la finanza pubblica. La seconda ragione è che le Regioni e gli Enti locali, per adempiere alle nuove responsabilità, ai nuovi compiti che in parte sono già arrivati in capo ad essi per effetto della riforma costituzionale, hanno bisogno delle risorse necessarie. In caso contrario, non resterebbe alle Regioni e agli Enti locali che una strada estremamente difficile e preoccupante, cioè quella di operare simultaneamente un inasprimento dell'imposizione fiscale regionale e locale ed una riduzione della qualità dei servizi e delle prestazioni ai cittadini. Non credo che questo possa essere chiesto agli amministratori locali ed augurato ai cittadini, alle donne e agli uomini che vivono nel nostro Paese e che giustamente chiedono che non peggiori la qualità dei servizi e delle prestazioni e che non venga inasprita la pressione fiscale.

Per quanto riguarda il disegno di legge La Loggia, abbiamo già espresso nella sede propria la nostra assoluta disponibilità a collaborare ad un rapido e costruttivo esame parlamentare di questo provvedimento, che costituisce una base per la discussione. Se il Ministro, come ha detto

in Commissione affari costituzionali, considera questo testo ragionevolmente aperto al confronto parlamentare, noi non ci sottrarremo a tale confronto.

La questione più delicata e complessa è quella della delega per la ricognizione dei principi fondamentali. Poiché quando sono intervenuto in Commissione il Ministro era assente, vorrei riproporre in questa sede, in modo da conoscere la sua opinione in merito, l'ipotesi che abbiamo avanzato in quella sede. Noi riteniamo - forse anche il ministro La Loggia, da costituzionalista come me, lo pensa - che non vi sia spazio nella nostra Costituzione per una delega al Governo per la formulazione *ex novo* di principi fondamentali della legislazione regionale, ai sensi del terzo comma dell'articolo 117: infatti, il Parlamento può delegare al Governo i poteri legislativi solo predeterminandone principi e criteri direttivi. Ma se la competenza dello Stato in queste materie riguarda solo la definizione legislativa di principi fondamentali, non vi è spazio per una delega al Governo, dal momento che la delega riserva al Parlamento la definizione dei principi e dei criteri direttivi. Quindi tutta la legislazione in materia è necessariamente di competenza parlamentare.

Proprio per questo motivo, il Governo ha cercato un'altra strada, se ho capito bene, che è quella di avere una delega non per identificare i nuovi principi, ma per svolgere una mera attività di ricognizione dei principi come già definiti dal legislatore in passato. Se così è, penso che con qualche piccolo ritocco di formulazione potremmo anche dare sviluppo a questa intuizione. È ovvio che, se trattasi, come è, di una delega per un'attività ricognitiva, resterà sempre possibile un domani, nella normale sede del giudizio sulla costituzionalità delle leggi, accertare se il legislatore delegato si è mantenuto nell'ambito della delega di mera ricognizione o no. Quindi, sarà interesse del Governo mantenersi in tale ambito; cosa che peraltro è stata chiesta. Altrimenti, la Corte costituzionale rischia di dichiarare che il principio non è tale perché non preesisteva nella legislazione precedente. Proprio per questa tutela vi è anche poco spazio per la rivendicazione dei poteri del Parlamento. In realtà, se così è, non si sottrae realmente potere al Parlamento in questa materia, ma anzi si potrebbe dire, o forse meglio esplicitare, che questa ricognizione ha il vantaggio di rendere chiari i principi ed i criteri che il Governo seguirà nell'impugnare le leggi regionali. In fondo, sarebbe una sorta di predeterminazione dei criteri che il Governo seguirà e che darebbe alle Regioni qualche elemento di certezza.

Naturalmente, se il legislatore regionale ritiene che quel principio, identificato dal Governo, non sia frutto di una mera ricognizione, perché non lo ritrova nella legislazione precedente, può procedere; il Governo impugnerà la legge regionale e la Corte costituzionale stabilirà se la Regione ha ragione o no. Vista così, noi possiamo superare questo problema e potrebbe essere questo un modo per risolvere una delle questioni in campo, forse la principale.

Altre disposizioni del disegno di legge La Loggia sono frutto di un lavoro che il Governo ha svolto con le Regioni e gli Enti locali e che

ha dato un risultato largamente apprezzabile. Credo si possa essere un po' più coraggiosi sul principio di sussidiarietà, di cui all'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione; delimiterei la funzione del controllo della Corte dei Conti realmente al solo equilibrio di bilancio: gli amministratori regionali e locali sanno che spesso la Corte dei Conti è tentata di andare ben oltre, verso un controllo di merito che non spetta ad alcun tipo di organo di tipo giurisdizionale (Corte dei Conti, magistratura ordinaria o quant'altro).

Il disegno di legge La Loggia è importante ed urgente per l'attuazione ordinata del Titolo V; lo stesso vale per la legge di attuazione dell'articolo 122. Forse il suo grado di urgenza è meno impellente, però sarebbe bene procedere rapidamente con il metodo da lei indicato di un confronto costruttivo, di cui vi sono le possibili premesse.

Riteniamo invece che il disegno di legge sulla devoluzione vada in senso esattamente opposto anche rispetto ai contenuti ed allo spirito della lettera che il presidente Vizzini ha letto poco fa. Egli, come il Presidente del Senato, ha posto fortemente l'accento sulla necessità di scegliere il modello del federalismo cooperativo. È giusto, condividiamo questa impostazione, ma ci sembra che il disegno di legge sulla devoluzione vada nella direzione esattamente opposta. Forse va persino oltre il cosiddetto federalismo duale o competitivo, oltre il federalismo stesso, se diamo del federalismo l'accezione internazionale, così come risulta dall'esperienza degli ordinamenti federali realizzati (vedi gli Stati Uniti).

Su questo dobbiamo discutere perché, mentre a buon diritto gli altri provvedimenti rientrano nell'attuazione del nuovo Titolo V, in questo caso si va verso lo scardinamento del nuovo Titolo V e del modello di federalismo cooperativo a cui si ispira.

Infine, vi è la riforma della riforma sulla quale bisogna intendersi: tale dizione fa pensare a qualcosa che forse va anche oltre le stesse intenzioni. La seppur brutta espressione inglese *restyling* fa pensare ad aggiustamenti, ritocchi, alla correzione di qualche scelta forse non meditata fino in fondo. Spero che su questo sarà possibile un confronto. Ma questa ostilità pregiudiziale alle competenze concorrenti, a mio avviso, guardando all'esperienza degli Stati federali, non è giustificata. Spesso la competenza concorrente è proprio il modo di armonizzare una forte responsabilità e competenza delle Autonomie con il mantenimento di alcuni poteri di coordinamento e indirizzo generale, magari adottando il modello tedesco. Non credo che, se guardiamo con attenzione, il contenzioso sia generato tanto dalla competenza concorrente, quanto piuttosto dalle obiettive incertezze sui confini delle varie competenze, non tra principi e dettagli. Il contenzioso sulla «legge Lunardi» non dipende dall'incertezza sui principi perché il tutto è connesso al confine tra le competenze amministrative di decisione sulle opere da realizzare, sulla loro localizzazione, sulla competenza a realizzarle, tra Stato e Regioni. Non è questione che investe il rapporto tra legislazione di principio e non di principio delle Regioni, né è conseguenza della previsione di una competenza concorrente al riguardo.

Sul Senato federale siamo d'accordo. Riteniamo che sia questo un completamento necessario della riforma. Per quanto ci riguarda, tra brevissimo i Gruppi dell'Ulivo presenteranno un progetto al riguardo, che alcuni colleghi stanno finendo di ritoccare.

Per quanto riguarda la città di Roma, la prego poi valutare l'ipotesi di considerare il suo statuto come un vero strumento di autonomia. Nel momento in cui è riconosciuta potestà e autonomia statutaria alle Regioni, alle Province e ai Comuni, è un problema prevedere per la città di Roma un'imposizione dall'esterno dello statuto che la riguarda. In tal caso forse si può prevedere una legge di principio, una legge quadro; dopo di che dovrebbe essere riconosciuto ai cittadini di Roma di decidere il loro statuto attraverso le loro rappresentanze istituzionali. Dico questo avendo sentito che l'alternativa è tra la legge costituzionale e un potere statutario della Regione Lazio.

LA LOGGIA, *ministro per gli affari regionali*. L'alternativa è tra una nuova legge costituzionale e la stessa legge costituzionale che opererà in *restyling*.

BASSANINI (*DS-U*). Lo statuto deve essere lasciato nelle mani dei cittadini di Roma e dei suoi rappresentanti.

Quanto alla Corte costituzionale, essendo lei un costituzionalista, ricorderà che nel 1972, su una rivista giuridica, Giuliano Amato ed il sottoscritto firmarono un articolo che poneva questo problema. Però, come allora, riteniamo opportuno trovare il modo di raccordare la partecipazione delle Regioni in un organismo di carattere nazionale. Se si istituisce il Senato federale, forse il problema è risolto: può essere questo a designare una parte dei componenti della Corte costituzionale.

Quanto al presidenzialismo, ritengo legittimo porre il problema, ma come lei sa non vi è alcuna evidenza del fatto che il federalismo sia legato al presidenzialismo. Molti Stati federali hanno una forma di governo federale e presidenziale, altri no. Il federalismo funziona bene, in particolare nella variante cooperativa - che dite di volere - nella Germania che non è uno Stato presidenziale e negli Stati Uniti, a regime presidenziale. Onestamente, non vedrei questo raccordo obbligato. Vi è un problema di rafforzamento delle istituzioni dello Stato federale, ma non è affatto detto che la forma di governo presidenziale sia quella che consente di avere istituzioni più forti. Conosciamo la letteratura sul presidenzialismo duale: tutti conosciamo il rischio di avere «anatre zoppe» nei sistemi presidenziali.

Quindi, il sistema presidenziale non è necessariamente il sistema che dà le istituzioni più forti e non è necessariamente quello più coerente con una forma di governo federale. In altra sede ne possiamo discutere.

BOATO (*Misto-Verdi-U*). Signor Presidente, cercherò di essere abbastanza sintetico.

Credo che per come si sta svolgendo questa audizione, si dimostri l'opportunità di averla deliberata nell'ultimo Ufficio di Presidenza. Con-

vengo - e del resto di questo si era anche discusso - con la lettera che il presidente Vizzini ha inviato al Presidente del Senato, ma essendo questa una Commissione bicamerale riterrei forse utile che quella stessa fosse inviata per conoscenza anche al Presidente della Camera. I contenuti di quella lettera pongono questioni che riguardano sia il Senato sia la Camera.

PRESIDENTE. Lo farò senz'altro. Rilevo soltanto che ho scritto al Presidente del Senato perché egli ha pronunciato nell'Aula di Palazzo Madama, in un momento in cui purtroppo nessuno di noi era presente, nel corso della discussione sul bilancio interno del Senato, un discorso sull'attuazione del Titolo V e sulla natura della stessa Commissione.

Mi fa piacere poterle dire che questi problemi li ho trattati in un lungo incontro con il Presidente della Camera svoltosi nella giornata di ieri, al quale mi sembra in ogni caso giusto trasmettere la lettera inviata al Presidente del Senato.

BOATO (*Misto-Verdi-U*). La ringrazio, signor Presidente. In ogni caso la mia premessa era di condivisione, sia dell'iniziativa che lei ha assunto sia dei contenuti della lettera.

Anch'io sono convinto che sia utile questo confronto, che forse sarà il primo, nel senso che, come lei ha ipotizzato, al termine delle comunicazioni del ministro La Loggia saranno necessari anche momenti più focalizzati nel prosieguo dell'*iter* dei nostri lavori. È un modo concreto per valorizzare da subito il ruolo importante di questa Commissione in una prospettiva in cui istituzionalmente, se arriveremo finalmente all'attuazione di quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale sul Titolo V della Costituzione, ciò si verificherà - me lo auguro anch'io come lei - in tempi abbastanza rapidi.

Ci sono alcuni aspetti - anche se in ogni caso do atto del grande equilibrio della comunicazione del ministro La Loggia - che in quella sono stati trattati in modo allusivo e che nel dibattito politico continuano ad essere detti in modo più polemico e pregiudiziale, che mi inducono a ritenere - nell'espressione di un giudizio positivo su quanto si sta facendo oggi - che sia necessario uscire tutti, maggioranza e opposizione, su questi temi dal dibattito pre e post elettorale e, se mi consentite, dal dibattito pre e post *referendum* del 7 ottobre scorso. Se quel *referendum* ha avuto l'efficacia che sappiamo, dal punto di vista politico è stato cancellato - se non ricordo male - dal fatto che quella sera cominciò l'attacco in Afghanistan. Nelle settimane successive e nelle ore successive si parlò di quei fatti e non certo dell'entrata in vigore del Titolo V della Costituzione.

Siccome però nel dibattito continua ad esserci una continua riserva mentale su quanto si è fatto e sui limiti di quanto si è fatto, pur dando comunque molto valore alle parole iniziali del ministro La Loggia sul modo in cui il Governo intende procedere su questa tematica - che condivido come opposizione - vorrei ricordare che molte di quelle questioni furono definite pressoché all'unanimità sia in Commissione bicamerale sia

nell'Aula della Camera nella primavera del 1998 (almeno fino al 2 giugno, quando il processo fu interrotto per scelta politica, ma non per dissensi sulla materia inizialmente trattata e che atteneva al problema della forma di Stato), e vi fu accordo fino ad un certo punto anche in Commissione affari costituzionali. Me ne è testimone uno dei più attenti interlocutori di quella fase, come oppositore dell'epoca: il collega Migliori.

Credo che egli sia un testimone che posso invocare del modo in cui lavorammo all'epoca. Dopo di che, in prossimità delle elezioni, come ben sappiamo, ci fu una divaricazione, ma avemmo dall'esterno - lo voglio ricordare forse per l'ultima volta, ma per me è la prima volta in questa Commissione - una sollecitazione talmente pressante dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, in particolare il presidente Ghigo, che fu proprio quella a spingerci a proseguire un percorso legislativo che poi formalmente portò ad una approvazione costituzionalmente corretta, ma sulla base di un risicato numero di voti, cosa che mi dispiacque allora e continua a dispiacermi ancora oggi.

Sono convinto, come anche lei Ministro, che su questa materia bisogna trovare larghe convergenze. Le larghe convergenze furono cercate e costruite nell'arco di tre anni. Lo stesso articolo 119 così complesso, di fatto fu scritto da due mani non giuridiche, quella di Tremonti e quella di Salvati perché a scrivere materialmente quell'articolo nell'aula della I Commissione furono quei due parlamentari che non erano membri della Commissione. Lo dico soltanto per ricordare ciò che nei libri di diritto costituzionale non sarà mai scritto, ma che fa parte del vissuto di chi ha scritto quelle norme.

Il collega Migliori poco fa mi ricordava - come si può vedere, c'è la possibilità di un dialogo e di un lavoro proficuo alla ricerca del consenso anche tra colleghi dell'opposizione - anche l'articolo 10, di cui non vi è traccia nel dibattito che si tenne in Comitato ristretto: quell'articolo, di cui discutemmo un'infinità di volte, risultò intenzionalmente molto indeterminato.

Lei che è siciliano sa, come del resto anche il sottoscritto che proviene dal Trentino-Alto Adige, che ogni statuto delle Regioni a statuto speciale è diverso dall'altro e che dunque non c'è solo differenza tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, ma anche differenza all'interno dei cinque statuti. Pertanto, quella fu una norma di salvaguardia complessiva nel senso che se si arrivava, come era giusto, a rafforzare enormemente i poteri delle Regioni a statuto ordinario, non bisognava rischiare che le Regioni a statuto speciale fossero penalizzate per qualche norma, quale che essa fosse: a tal fine concordammo l'articolo 10 (la prima delle due norme transitorie e finali), con una formula ellittica, costituzionale ma non in Costituzione. Quella formula va meglio definita ma mi pare che nel suo disegno di legge il riferimento è più che altro ai beni e ai mezzi strumentali con norme di attuazione, anche se ci sono problemi che riguardano competenze legislative o allusioni a possibili competenze legislative.

Questo lo dico proprio perché sono favorevolissimo a che questo dialogo parlamentare riprenda positivamente, come sta avvenendo in questo momento. Dopo aver ascoltato con attenzione l'intervento del collega Bassanini di poco fa, che condivido, credo di poter dire che in questa sede non ha importanza aprire polemiche. È una preoccupazione che rivolgo al Governo, come deputato dell'opposizione che da qualche anno si interessa di tali questioni.

Quando lei con molto garbo e stile, non solo nei nostri confronti, ma anche degli altri membri del Governo, suggerisce di dare priorità alla proposta di legge che porta il suo nome, e che lei ha avuto modo di illustrare anche quest'oggi, lei trova il nostro consenso, Ministro. Potrà non trovare il consenso su tutte le singole norme...

LA LOGGIA, *ministro per gli affari regionali*. Insisto nel dire che non ho detto questo.

BOATO (*Misto-Verdi-U*). Questo è quanto ho capito stando in questa posizione. Non so cosa abbiano scritto gli stenografi, ma io ho capito questo. Attiro la vostra attenzione sul fatto che è stata utilizzata una formula molto garbata. In ogni caso, anche se non lo dice lei, comunque lo dico io.

LA LOGGIA, *ministro per gli affari regionali*. È una questione urgentissima sulla quale si sta lavorando.

BOATO (*Misto-Verdi-U*). Lei ha tutta la mia comprensione per quanto sta dicendo, però voglio dire ai colleghi, anche se non di tutti conosco l'appartenenza politica...

LA LOGGIA, *ministro per gli affari regionali*. Non vorrei che uscendo dalla Commissione si dicesse che La Loggia vuole scavalcare Bossi.

BOATO (*Misto-Verdi-U*). Voglio dirle che, non essendo senatore ma deputato della I Commissione della Camera, quando arriverà quel testo – e ritengo che ci arriverà – sarà difficile seguire un itinerario – lo dico io, non lo metto in bocca a lei – corretto sotto il profilo istituzionale e condivisibile, al di là del merito delle singole norme di cui avremo modo di discutere in Parlamento. Sarà difficile seguire la correttezza dell'itinerario che lei ci ha sostanzialmente prospettato – salvo un punto o due su cui convengo anch'io, anche se non sono quelli fondamentali da lei indicati – in una situazione in cui invece è in atto una strategia che, sia pure nell'ambito della stessa maggioranza e dello stesso Governo, va in rotta di collisione con quanto lei ha testé affermato.

Lo dico io, non lo dice lei; e lo dico, oltre che a lei, signor Ministro – e sa con quanta attenzione ho sempre seguito il suo lavoro – soprattutto ai colleghi della maggioranza, molti dei quali conosco e stimo, tra cui in particolare alcuni senatori presenti (con gli altri impareremo a lavorare in-

sieme): sarà molto difficile trovare una soluzione, perché sono due elementi in rotta di collisione. Ad un certo punto, bisognerà prenderne atto. Visto che lo spirito con cui lei ha prospettato le questioni è positivo, è volto al confronto, alla ricerca di convergenze, alla produttività in senso alto e forte dell'attività legislativa, nonostante tutti i vincoli e le procedure complesse che lei ha ricordato, suggerisco di fare possibilmente attenzione a questo aspetto perché rischia di vanificare tutto quello che stiamo affermando.

Quando parliamo di Senato federale della Repubblica, ricordo che abbiamo scritto - potrei anche dire chi ha scritto la formula originaria: non è un esponente del centro-sinistra, anche se l'abbiamo condivisa - che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Avendo scritto questo, già nel comma 1 dell'articolo 114 della Costituzione il Senato della Repubblica ha il nome che corrisponde esattamente all'impronta federale, di un federalismo italiano che è diverso da quello di altri Stati federali. Do questo suggerimento perché potrebbe rendere meno traumatico un aspetto puramente formale: sappiamo che i nomi hanno in questa circostanza la stessa importanza delle cose. Sono d'accordo con il Ministro, con il collega Bassanini e con gli altri colleghi che si esprimeranno in tal senso, che questa è la via da seguire. Tuttavia, non ho mai visto un Parlamento riformare se stesso. Ho partecipato più volte a processi di riforma, sono stato anche relatore, ma non ho ancora visto un Parlamento che riforma se stesso. Vorrei ricordare che ieri è entrata in vigore nel *Bundestag* una riforma costituzionale con cui il numero dei componenti è stato ridotto da 670 a 598, più cinque mandati ulteriori, riforma che è stata votata due legislature fa. Il *Bundestag*, per approvare la riforma del Parlamento tedesco, ha deciso di farla entrare in vigore due legislature dopo, proprio per depotenziarne le resistenze e l'impatto. Suggerisco a tutti voi e a me stesso di entrare in questo ordine di idee, altrimenti non faremo mai la riforma del Parlamento.

Per quanto riguarda la legge su Roma capitale, leggiamo con attenzione il comma 3 dell'articolo 114: «Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento». Al riguardo sono in dissenso con lei e forse anche con il collega Bassanini. Non mi sembra sia il caso di rimettere in discussione questo comma sul quale abbiamo discusso a lungo, in particolare con i colleghi di Alleanza Nazionale e con il senatore Migliori, e sul quale alla fine abbiamo convenuto. Lo abbiamo approvato tutti insieme, salvo nella fase finale dove c'è stata una divaricazione. Il nuovo testo costituzionale parla di «legge dello Stato» e sarà importante, nel disciplinare con legge dello Stato l'ordinamento, dare il massimo di autonomia. Non seguirei, tuttavia, l'ipotesi di una nuova legge costituzionale, con attribuzione di poteri alla Regione Lazio, ad esempio. Seguiamo la strada maestra che è scolpita nel comma 3 dell'articolo 114.

Come lei sa, signor Ministro, sono stato relatore del disegno di legge sul sistema delle garanzie nella Commissione bicamerale. Non è stato Bossi ad inventare l'integrazione della Corte costituzionale con membri nominati dal sistema delle autonomie. Ho scritto io quel testo contenuto

nel progetto della Bicamerale, ma non è immaginabile che si possa modificare la composizione dei 15 membri piuttosto che aumentarla, come io proponevo, a 20 membri. Non è ipotizzabile un'assemblea del Nord, una del Centro, una del Sud. Ci prendiamo in giro e, scusatemi, membri del Governo e della maggioranza, vi prendete in giro da soli perché facciamo "ridere i polli" di fronte a un problema reale, quale quello citato dal Ministro; il senatore Bassanini ha ricordato una proposta analoga del senatore Amato e sua che risale a circa trent'anni fa. È un problema reale, ma non è immaginabile che ridicolizziamo un problema così importante in questo modo. È chiaro che la questione dell'integrazione della Corte costituzionale si collega strettamente alla rappresentanza del sistema delle autonomie nel cuore dello Stato, anzi della Repubblica, in questo caso. Se risolviamo questo problema, abbiamo anche un soggetto legittimato alla nomina dei giudici della Corte costituzionale. Tutto si può collegare in quel disegno organico al quale lei si è ispirato nella sua pregevole relazione.

Desidero concludere il mio intervento sulla questione della forma di governo, che non è un tema all'ordine del giorno di oggi ma al quale lei ha accennato. Condivido totalmente in linea di principio generale ciò che lei ha affermato. Ad un rafforzamento così radicale, anche se così complesso, del sistema delle autonomie, deve corrispondere uno Stato centrale non più debole ma, paradossalmente - paradossalmente solo per chi non si intende di questo argomento - più forte. Detto questo, è un corto circuito ideologico o culturale dire «presidenzialismo», anche se lei lo ha affermato con una certa cautela, che ho apprezzato. Sono stato relatore alla I Commissione della Camera per circa un anno e mezzo del disegno di legge sulla forma di governo, e ponevo all'opposizione di centro-destra di allora questo problema, sapendo che probabilmente nella legislatura seguente sarebbe diventata maggioranza. Era quindi interesse più suo che nostro arrivare ad un rafforzamento, nella scorsa legislatura, della stessa forma di governo, avendo approvato il nuovo Titolo V, e prevedere meccanismi come la sfiducia costruttiva e così via, meccanismi sperimentati, ad esempio, nella Repubblica federale di Germania. Dire che a questa esigenza sacrosanta corrisponde una proposta di presidenzialismo - che in tutta Europa ha un solo caso, quello francese, che in realtà è un semi-presidenzialismo e che ha avuto le note difficoltà, ad esempio con il sistema della coabitazione, che lo hanno portato, pochi mesi fa, sull'orlo del collasso costituzionale - dovrebbe farci riflettere tutti, visto che sono temi che presuppongono quella convergenza che lei ipotizzava fin dall'inizio proprio sull'utilità di questa scelta. Convengo che se non si procederà ad un rafforzamento della forma di governo, il processo che si sta aprendo potrà essere pericoloso, ma è opportuno cercare un'ipotesi più equilibrata.

Conosciamo bene le vicende della Bicamerale. Si stava approvando la formula del primo ministro ma la Lega, all'improvviso, votò in senso opposto, lasciando sconcertato per primo Berlusconi e poi tutti gli altri. Con un colpo di mano della Lega e per puro dispetto nei confronti di

quel processo costituente che insieme stavamo facendo, passò l'altra ipotesi.

Dobbiamo, a "bocce ferme", riflettere anche su tale questione, anche se la Commissione parlamentare per le questioni regionali non è la sede principe per decidere in ordine a quest'ultimo punto, ma è opportuno che lei abbia citato l'argomento, che lo si condivida come esigenza e che si sappia che non esiste una formuletta facile per risolverlo.

BONGIORNO (AN). Signor Presidente, onorevole Ministro, desidero esprimere apprezzamento sia per l'indirizzo oggi rappresentatoci dal ministro La Loggia sia per l'oggettiva possibilità, che abbiamo avuto modo di intravedere, di un'ampia convergenza sul metodo complessivo per giungere alla definizione del processo di riforma costituzionale. Non vorrei ripetere, perché potrebbe diventare un luogo comune, ciò che solitamente si dice: che le riforme costituzionali in quanto tali hanno bisogno di un'ampia maggioranza politica, ma è pur vero che è sempre opportuno richiamarci a quel principio fondamentale.

Una stagione di riforma costituzionale è ovviamente eccezionale, non si ripete spesso nella storia di uno Stato: proprio per questo, ha bisogno di tempi che devono essere ragionevolmente lunghi. Non si può entrare in una stagione di riforma e non uscirne più. È particolarmente interessante e costruttivo il dibattito che ne è venuto fuori ma credo che in Italia si parli e ci si applichi, nell'ambito della riforma costituzionale, ormai da circa 7-8 anni e che sia venuto il momento, magari nell'attuale legislatura, di pervenire alla conclusione e al completamento di questo lungo tragitto. Diversamente, non usciremmo da quel dilemma al quale si è fatto riferimento anche oggi pomeriggio secondo cui ci si deve adoperare innanzi tutto per assicurare l'attuazione di tre principi già sanciti: efficacia, efficienza ed economicità. Se questi tre principi fondamentali non saranno però supportati da una conseguente riforma organica, non si giungerà mai alla loro concretizzazione.

Al tempo stesso voglio esprimere un'altra considerazione connessa alla precedente. Come ha già rilevato il ministro La Loggia, i nostri modelli di processo legislativo ed amministrativo sono fortemente caratterizzati da una certa cultura bizantina, che comporta la contraddizione dei tre principi cui ho fatto riferimento e ai quali fa ormai riferimento anche la nostra stessa Costituzione. Dobbiamo cercare assolutamente di uscire da questa complessità procedurale nella creazione della norma, da questo bizantinismo nel pensiero e nell'elaborazione concettuale delle norme.

Non posso non evidenziare l'apprezzamento per una considerazione, che ritengo basilare, espressa dal ministro La Loggia. In questo momento siamo prigionieri di una vera e propria camicia di forza: per arrivare dall'elaborazione mentale di una nuova norma di legge all'applicazione della stessa siamo costretti ad attraversare un percorso talmente lungo e complesso che, molto spesso, al momento dell'applicazione si constata l'inattualità della norma pensata diverso tempo prima. Dobbiamo liberarci di questo meccanismo semplificando il tutto, semplificando l'organizzazione

dello Stato. In tale contesto si inquadrano il federalismo, la riforma federale dello Stato, la distribuzione delle competenze a legiferare tra Regioni e Parlamento, il modo con il quale concertare l'elaborazione normativa e legislativa delle Regioni con quella dello Stato attraverso tutti i passaggi che conosciamo. Mentre si condivide l'importanza della concertazione come principio generale, dobbiamo però evitare che la stessa, anziché essere un modo e un momento di coordinamento generale, diventi invece un modo, un momento di ritardo della produzione legislativa. Su questo aspetto bisogna riflettere per giungere ad una conclusione operativa tale da evitare l'inconveniente.

Si parla poi di «federalismo delle Regioni». Mi permetto di sottoporre alla loro attenzione un'altra espressione che non è soltanto formale ma che è significativa di un concetto fondamentale: «federalismo delle Regioni» o «federalismo dei territori»? La risposta non è semplice ma il problema va posto. Su questo punto bisognerebbe forse riflettere soprattutto nel momento in cui è di grande attualità il messaggio in ordine al Senato federale. Se già esistono le Regioni con i loro parlamenti, non è forse opportuno creare un organismo istituzionale che non sia ripetitivo e che comunque sia titolare di una visione dei problemi territoriali differenziata rispetto a quella che possono avere tutte le Regioni o ciascuna di esse?

Pongo un altro interrogativo. Si parla di «federalismo cooperativo»; ebbene, perché non parlare di «federalismo coordinativo»? Infatti, non dobbiamo mai dimenticare il concetto e la radice di Stato nazionale unitario; e il nostro Stato, già in questi giorni, pone dei problemi. Mi riferisco, ad esempio, all'aggiornamento della politica agricola comune. Le Regioni sono titolari di potestà legislativa in tale materia; si avverte però forte l'esigenza di un coordinamento nazionale per l'aumento del nostro peso specifico nella fase di contrattazione con gli altri Stati membri dell'Unione europea. A mio giudizio, più che di federalismo cooperativo è forse opportuno parlare dell'esigenza di un centro di coordinamento generale per potere poi rappresentare una volontà politica coordinata delle esigenze delle Regioni e dei territori nelle sedi e con gli interlocutori opportuni.

Come, infine, si può garantire unitarietà all'espressione della volontà politica generale? Per quanto riguarda questa parte politica, ma riscontro che si tratta di un'opinione diffusa, si è fatto sempre richiamo al concetto di presidenzialismo. In qualche modo si è censurato il ricorso alla forma presidenzialista considerandola quasi in contraddizione con l'organizzazione federale dello Stato; noi pensiamo invece che sia una garanzia di unitarietà di uno Stato federale la forma di governo presidenziale: per una maggiore autorevolezza e garanzia di unità, per una maggiore e più efficace fase di raccordo nell'ambito delle varie potestà ed espressioni politiche provenienti dalle varie Regioni.

Queste sono le considerazioni che desideravo porre all'attenzione sia del Ministro, e quindi del Governo, sia di questa Commissione bicamerale, ovviamente ribadendo l'interesse, l'attenzione e la disponibilità assoluta

del Gruppo di Alleanza Nazionale affinché questo grande progetto di riforma possa trovare compimento nel corso di questa legislatura.

PRESIDENTE. Poiché non vi sono altri interventi, ringrazio innanzi tutto il ministro La Loggia per la relazione che ha svolto e per la disponibilità dimostrata. Se mi è consentito, mi corre l'obbligo di sottolineare che, per quanto riguarda il breve periodo della mia Presidenza, stiamo partendo con il piede giusto, nel senso cioè di utilizzare il lavoro di questa Commissione per sviluppare un dibattito politico istituzionale, con la serenità di chi affronta i temi senza avere l'angoscia dei relativi provvedimenti, dei connessi emendamenti e quindi della necessità di confrontarsi e di scontrarsi con il voto su singole questioni. Il nostro compito sarà quello di illustrare ed esaminare principi generali, favorendo lo sviluppo di un dibattito che possa aiutare il percorso che i singoli provvedimenti dovranno poi seguire nelle Commissioni di merito. È nostro compito riuscire a portare avanti questo metodo lavorativo.

Oggi, peraltro, si sono anche registrate significative convergenze e divisioni su alcuni aspetti, ovviamente con le diversità di pensiero che devono sempre esserci (guai se così non fosse!) e con argomenti che potranno essere oggetto di ulteriore approfondimento.

La storia delle riforme nel nostro Paese è ormai datata. Quando ero un giovane assistente di scienza delle finanze, partecipai nel 1972 al mio primo convegno e ricordo che, in quella occasione, il professor Francesco Forte, parlando della riforma tributaria, illustrò una relazione dal titolo: «La riforma della riforma». Allora il fatto mi sembrò gravissimo: avevo appena finito di studiare la riforma entrata in vigore nel 1971 e già vi era qualcuno che voleva ricominciare ad analizzarla!

Va da sé poi che qualunque provvedimento di legge, nell'applicazione concreta, necessita di aggiustamenti concreti lungo la corsa, di verifiche che il Parlamento ha l'obbligo di effettuare; anche in tal senso mi auguro che riusciremo a dare un nostro significativo contributo.

Certo, avremo momenti più vivaci, visto che ho già calendarizzato un incontro con il Ministro per le riforme istituzionali, rispetto al quale il ministro La Loggia - credo di poter così sintetizzare il suo pensiero - ha rivendicato un'urgenza, ma non certo una priorità, del proprio disegno di legge.

Ringrazio ancora il Ministro ed il Sottosegretario per la loro presenza e dichiaro chiusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 15,45.*





