

BOZZE NON CORRETTE

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI

---

INDAGINE CONOSCITIVA  
CONCERNENTE IL RUOLO DELLE AUTONOMIE  
TERRITORIALI PER LA PROMOZIONE DELLO  
SVILUPPO, LA COESIONE E LA RIMOZIONE DEGLI  
SQUILIBRI ECONOMICI E SOCIALI DEL PAESE

14° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 NOVEMBRE 2003

---

Presidenza del presidente VIZZINI

---

I testi contenuti nel presente fascicolo — che anticipa a uso interno l'edizione del Resoconto stenografico — non sono stati rivisti dagli oratori.

## INDICE

## Audizione di rappresentanti delle Autonomie territoriali

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 5, 9 e passim	
GUERZONI (DS-U) senatore . . . . .	9, 10, 12 e passim	
VITALI (DS-U) senatore . . . . .	7, 9, 17 e passim	
ZORZOLI (FI) senatore . . . . .	13	
		<i>STORACE, presidente della regione Lazio, rappresentante della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome . . . . .</i>
		Pag. 5, 7, 9 e passim
		<i>MOFFA, vice presidente dell'Unione delle Province d'Italia . . . . .</i>
		16, 17, 18
		<i>MELILLI, vice presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia . . . . .</i>
		19, 20
		<i>VANDELLI, assessore per gli Affari istituzionali per la regione Emilia-Romagna, rappresentante della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome . . . . .</i>
		21
		<i>SIMONCINI, sindaco di Rosignano Marittimo, rappresentante dell'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia . . . . .</i>
		24

*Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Indipendenti della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Alleanza nazionale: AN; Democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Rifondazione comunista: RC; Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro: UDC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U.*

*Intervengono il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher; in rappresentanza della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, l'onorevole Francesco Storace, presidente della regione Lazio, ed il dottor Donato Robilotta, assessore agli Affari istituzionali della regione Lazio, accompagnati dalla dottoressa Giuseppina Mongiardo Florio, dirigente degli Affari legislativi della stessa Regione; il professor Luciano Vandelli, assessore per gli Affari istituzionali per la regione Emilia-Romagna, accompagnato dalla signora Iaia Pasquini; il dottor Gianfranco Vitagliano, assessore alle Politiche sanitarie e sociali della regione Molise; la dottoressa Giampiera Usai, dirigente della regione Toscana; in rappresentanza della Segreteria della Conferenza stessa, il dottor Marcello Mochi Onori, segretario generale della Conferenza, ed il dottor Paolo Alessandrini, responsabile per i rapporti con il Parlamento, accompagnati dalla dottoressa Alessia Grillo e dal dottor Stefano Mirabelli; in rappresentanza dell'Unione delle Province d'Italia, il dottor Silvano Moffa, vice presidente dell'Unione, accompagnato dal dottor Gaetano Palombelli; in rappresentanza dell'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia, il dottor Fabio Melilli, vice presidente dell'Associazione, il dottor Gianfranco Simoncini, Sindaco di Rosignano Marittimo, accompagnati dalle dottoresse Veronica Nicotra, Antonella Galdi e Francesca Romagnoli.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,15.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione di rappresentanti delle Autonomie territoriali**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva concernente il ruolo delle autonomie territoriali per la promozione dello sviluppo, la coesione e la rimozione degli squilibri economici e sociali del Paese, sospesa nella seduta del 9 aprile scorso.

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.

Ringrazio anzitutto il sottosegretario Brancher per la sua presenza ai lavori di questa Commissione. Egli sta seguendo con grandissima pazienza questo complesso processo di trasformazione e ne è sostanzialmente il testimone del percorso integrale, perché è l'unico rappresentante del Governo presente in tutte le sedute delle Commissioni dove si faccia cenno

a questi problemi. Egli si pone quindi come tessitore delle istanze che vengono dalle Autonomie territoriali alle varie parti del Parlamento, rispetto alla sintesi che il Governo dovrà fare. Pertanto, lo ringrazio a nome di tutta la Commissione.

Nel ringraziare anche i rappresentanti delle Autonomie territoriali, desidero fare una breve premessa. L'odierna seduta della nostra Commissione vuole essere un contributo al dibattito in corso presso la 1<sup>a</sup> Commissione affari costituzionali del Senato su provvedimenti importanti per la vita costituzionale del nostro Paese e per la riforma della nostra Costituzione. Ho aderito di buon grado alla richiesta avanzata dal senatore Vitali e da altri rappresentanti dell'opposizione nel corso della seduta del 28 ottobre scorso della Commissione, quando abbiamo poi ascoltato la relazione del senatore Zorzoli sul disegno di legge n. 2544, di incontrare i rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni per confrontarci sia sui temi generali dell'indagine conoscitiva in corso, sia sul ruolo complessivo delle Autonomie di fronte alla recente iniziativa del Governo ed alle altre numerose iniziative parlamentari sul tema delle modificazioni della seconda parte della Costituzione. Riteniamo importante ragionare insieme su questi argomenti, anziché procedere ad audizioni singole; in tal modo, ognuno può ascoltare le opinioni degli altri, come se avessimo già realizzato l'integrazione della Commissione, che a questa scadenza probabilmente doveva e poteva essere effettiva. È evidente che in questa sede non ci sarà un contraddittorio diretto, nel senso che i rappresentanti delle Autonomie non potranno interloquire tra loro, ma l'intermediazione dei commissari e del Presidente farà sì che ciò avverrà nei termini previsti dal Regolamento.

Ci auguriamo, partendo da questo incontro, di dare forza sul territorio ad una riforma che toccando gran parte della Costituzione (riguarda, infatti, il funzionamento del Senato e della Camera, la modifica del Titolo V), cambia la forza di Governo; parlando di Senato federale, la proposta diventa forte se è il frutto di un confronto serio con gli organismi che operano sul territorio nel nostro Paese.

Con alcuni degli ospiti oggi presenti si è già svolto un incontro presso la 1<sup>a</sup> Commissione, con altri ci sarà, ma in questa sede dobbiamo esprimere un parere, come Commissione parlamentare per le questioni regionali, alla 1<sup>a</sup> Commissione Affari costituzionali.

Invito quindi i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, dell'Unione delle Province d'Italia e dell'associazione nazionale dei Comuni d'Italia ad esporre il punto di vista delle rispettive organizzazioni al riguardo.

Do per primo la parola, se me lo consentite, al presidente della Regione Lazio Francesco Storace che guida la delegazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dal momento che impegni già assunti non gli consentiranno di rimanere fino al termine dei nostri lavori. Sapendo che si tratta di una persona abituata a non mandare a dire le cose ma a dirle personalmente, non vogliamo perdere l'occasione di ascoltare il suo pensiero.

*STORACE.* Signor Presidente, spero non appaia sgarbato il fatto che io debba andare via prima della fine della seduta, ma la delega da parte del presidente Ghigo mi è arrivata improvvisamente. Desidero ringraziare la Commissione, il rappresentante del Governo e gli onorevoli deputati e senatori per questa audizione che reputo importante anche per far conoscere in più sedi la voce delle Regioni.

Mi rifaccio integralmente alle posizioni espresse dal presidente Ghigo nell'audizione che si è tenuta presso la Commissione Affari costituzionali del Senato. Sia pure nella sintesi, necessaria in lavori di questo tipo, vorrei soffermarmi su alcuni aspetti particolari rispetto ai quali chiedo particolare attenzione da parte di questa autorevole Commissione.

Anzitutto, vi è una questione che potremmo definire pregiudiziale rispetto al dibattito che si svolgerà nelle prossime ore e nelle prossime settimane nel mondo politico e istituzionale. La questione cui mi riferisco riguarda un'ipotesi di riforma emendativa, sulla quale le Regioni concordano, relativa alla possibilità di decidere per via costituzionale l'introduzione di nuove Regioni nell'ordinamento. Faccio riferimento al caso dell'Emilia Romagna: la posizione delle Regioni è stata assolutamente unanime e di contrasto verso l'eventualità di questa ipotesi. Sul tema si soffermerà in seguito l'assessore Vandelli della Regione Emilia Romagna; ricordo che della delegazione regionale fa parte anche l'assessore Vitaliano della Regione Molise.

*PRESIDENTE.* Perché sia chiaro nei nostri lavori, l'opinione espressa dal presidente Storace è quella della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

*STORACE.* Parlerò di argomenti sui quali c'è un'intesa e di altri su cui vi è divergenza. Su questo ci siamo espressi tutti con chiarezza di posizioni.

Signor Presidente, nelle scorse settimane abbiamo avuto la possibilità di un confronto anche con il Presidente del Consiglio dei ministri sulla questione della riforma costituzionale; la maggioranza delle Regioni ha espresso apprezzamento per la volontà di procedere a un percorso riformatore che ponesse la parola fine a questioni che si protraggono da diverso tempo: penso all'introduzione del Senato delle Regioni, penso al dibattito sulle modalità di elezione della Corte Costituzionale, penso ad altre questioni che sono note a voi per vostra maggiore competenza.

Siamo però in una fase in cui è difficile definire la posizione delle Regioni unitariamente intesa, in assenza di un'iniziativa del Governo che chiarisca l'annuncio del ministro Bossi sulla possibilità di presentare emendamenti che tengano conto di alcune posizioni delle Regioni. Anche in questo caso è circolato un documento che però non ha avuto il crisma dell'ufficialità della Conferenza perché si è svolto un dibattito più politico che istituzionale. Ciascuno di noi, a differenza delle associazioni degli enti locali, rappresenta la propria Regione, ma la Conferenza si esprime unitariamente. Abbiamo esposto singolarmente in quel primo e finora unico in-

contro le idee di ciascuno di noi sulla riforma: sono posizioni che hanno l'autorevolezza che ci deriva da un mandato costituzionale.

Su alcune questioni sicuramente siamo già in grado di definire una linea comune. L'unanimità della Conferenza dei Presidenti delle Regioni è favorevole al modello tedesco, al *Bundesrat*, che prevede un'elezione indiretta del Senato delle Regioni. Ci rendiamo conto anche delle resistenze che possono esserci verso questo tipo di innovazione costituzionale: una via che può essere individuata è quella della contestualità delle elezioni regionali con quelle per il Senato delle Regioni. Noi temiamo che, così come prevista, la formulazione del Senato delle Regioni possa apparire come elemento di contrasto nei confronti delle Regioni stesse.

Vogliamo quindi far sì che il Senato delle Regioni sia espressione reale delle Autonomie locali attraverso un meccanismo di elezione che consenta alle amministrazioni regionali ma anche a quelle del territorio di essere garantite.

C'è un problema oltre che di composizione del Senato delle Regioni, anche di competenza del medesimo. Pensiamo, ad esempio ad uno strumento fondamentale per la politica dello Stato e della Repubblica quale è la legge di bilancio. Non si comprende perché questo tipo di strumento non debba far parte delle competenze del Senato delle Regioni.

Una diversa composizione del Senato che tenga conto delle richieste delle Regioni potrebbe considerare superato il problema dell'elezione dei giudici della Corte costituzionale anche in rappresentanza delle Regioni. Il meccanismo previsto dalla riforma approvata dal Governo assegna al Senato delle Regioni alcune competenze, fra le quali l'elezione dei giudici della Corte costituzionale.

Non essendoci attualmente un collegamento tra il Senato delle Regioni e le Regioni stesse, viene a mancare una delle principali richieste che abbiamo posto. Se si modificherà, come annunciato dal Ministro per le riforme istituzionali, il sistema di composizione del Senato delle Regioni, si considererà probabilmente superato anche questo problema che abbiamo sollevato.

La questione più delicata, che tutte le Regioni sollevano, è legata al tema dell'interesse nazionale. Esprimo un'opinione personale. Questo è un tema oggettivo che riguarda l'articolazione dell'istituzione statale e della Repubblica; non si capisce però perché dare ad un organo altro, che non sia la Corte costituzionale, la possibilità di annullare una legge approvata da un'Assemblea che ha la competenza di legiferare su quel tema.

Come voi sapete, nel dibattito politico che ha preceduto l'approvazione, da parte del Consiglio dei ministri, della norma in questione, personalmente ho sollevato un tema che riguardava non la facoltà del Senato delle Regioni di annullare, attraverso un meccanismo piuttosto complesso, descritto nella legge al nostro esame, una legge regionale, ma di affidare (anche se questo non è un tema che ha avuto il consenso delle Regioni, lo dico come aiuto alla discussione della Commissione), per esempio, al Presidente della Repubblica, che nella legge è individuato come garante dell'unità federale della Nazione, la possibilità di promulgare anche leggi re-

gionali, con lo stesso meccanismo che vale per le leggi del Parlamento: arrivare al massimo a non promulgarle e ad introdurre una forma di conflitto che sarà poi risolto dalla Corte costituzionale. Ma non di più, cioè non si deve dare la possibilità ad organi politici di annullare deliberazioni legislative di altri organi politici. C'è una posizione condivisa dalle Regioni sul tema della impossibilità di consentire ad un organo politico di annullare una legge.

L'ultima questione che voglio qui affrontare (poi il professor Vandelletti avrà modo di entrare meglio nell'argomento, anche dopo gli interventi dei rappresentanti delle Autonomie), sulla quale sarà difficile trovare un'intesa tra le Regioni, è quella riguardante la modifica dell'articolo 117 della Costituzione in relazione alla devoluzione. Su questo ci siamo già espressi con posizioni difformi; probabilmente, saranno anche modificati i consensi a favore o contro la riforma, perché le Regioni dovranno poi esprimersi sul complesso dei documenti al nostro esame. Ciò che voglio dire in questa fase è che prima di poter esprimere comunque un parere certo, le Regioni sono in attesa di conoscere gli emendamenti che il Governo ha detto di voler presentare sulla riforma, alla luce del nostro colloquio con il presidente Berlusconi. Abbiamo quindi il diritto di conoscere quei testi e sarebbe opportuno avere contezza quanto prima di queste iniziative proprio per la necessità di esprimere un parere.

VITALI (*DS-U*). Presidente Storace, condivido in particolare, tra le cose da lei dette, che la questione dell'interesse nazionale non può funzionare così. Sono d'accordo, perché il ritorno della categoria di interesse nazionale attribuita a uno solo dei soggetti che fanno parte della Repubblica già di per sé è un elemento che arretra il processo di trasferimento di poteri rispetto al Titolo V; per di più, viene attribuito ad un organo istituzionale come il Senato, introducendo una sorta di sindacato del Senato sulle Regioni che annulla completamente il carattere di espressione delle Regioni e delle altre entità territoriali nel processo di formazione della legislazione del Paese. Condivido anche la soluzione individuata, cioè che se si vuole introdurre un elemento ulteriore, può essere quello della promulgazione, ma non di più.

STORACE. Non è una proposta delle Regioni, è una mia ipotesi.

VITALI (*DS-U*). D'accordo, ma io ho preso in esame anche la subordinata.

L'argomento indubbiamente più controverso di questa riforma riguarda il Senato, ma anche altri temi sono di sicuro rilievo: l'elezione del Presidente del Consiglio, con l'indicazione sulla scheda, di fatto, di un potere di scioglimento; l'assenza, a mio modo di vedere, di un contrappeso reale tra Parlamento e Presidente del Consiglio, ma forse queste non sono materie attinenti alla nostra Commissione.

Io, come lei e come anche molti dei presenti, compreso il presidente Vizzini, non sono nuovo a discussioni su questi temi. Se vogliamo tentare

di approdare ad un risultato utile, per di più necessario, visto che con il Titolo V si è aperta una strada che deve essere necessariamente completata con la riforma del Parlamento di cui la nostra Commissione dovrebbe costituire il primo passo, cerchiamo di imparare anche dalle discussioni precedenti. Pertanto, visto che esistono in giro per il mondo diversi modelli di Camere rappresentative dei territori, alcuni che funzionano, altri no, sarebbe il caso di ispirarsi ai modelli che funzionano. Possiamo subito rilevare che la composizione mista non funziona: un Senato composto in parte da rappresentanti degli enti territoriali e in parte eletto è un modo per mediare tra di noi, ma non per far funzionare meglio le istituzioni. Infatti, voi partite dall'idea che sia difficile che i senatori si autosopprescano: può essere anche un'idea giusta, ma non può essere questo il punto di partenza. Noi partiamo dall'idea che è difficile dire di no a quello che voi auspicate, cioè che ci vuole un Senato rappresentativo direttamente delle Autonomie regionali e locali, per cui il risultato è la composizione mista. Questa però non funziona: un Senato a composizione mista è obbligato a non avere un peso, in termini di competenze, tale da intervenire davvero sul processo legislativo. Non capisco perché, nel momento in cui vogliamo riscrivere la Costituzione italiana su un punto fondamentale, ci dobbiamo ispirare a modelli che non funzionano.

Allora, se dobbiamo fare una scelta coraggiosa, facciamola fino in fondo. Prendiamo allora, come esempio, uno degli altri due modelli, quello americano o quello tedesco: in quello americano, il Senato è eletto direttamente e contestualmente alle elezioni delle Assemblee regionali. Inoltre, è molto ridotto nel numero dei suoi componenti. Io sono cofirmatario di una proposta legislativa tendente a ridurre il numero dei senatori dagli attuali 315 a 200. Vogliamo averne ancora di meno? Possiamo farlo e sicuramente questo è un fatto positivo nella proposta del Governo. Condivido la proposta di riduzione del numero dei parlamentari, anche per un migliore funzionamento. Questo è un modello. Si vogliono inserire i Presidenti delle Regioni nel Senato? Siano auditori senza diritto di voto. Attenzione, da lì parte la catena della composizione mista. Non posso prevedere nel Senato la presenza dei Presidenti delle Regioni ma non quella dei Sindaci delle grandi città o dei Presidenti delle maggiori Province. Allora, non sapremmo più dove mettere il punto.

Se questa soluzione non va bene, dobbiamo avere il coraggio di fare una scelta fino in fondo: facciamo il *Bundesrat*, ma modellandolo sulla configurazione storica del nostro Paese, che è il Paese dalle cento città. Allora, anziché avere un Senato composto esclusivamente di rappresentanti dei governi regionali - il *Bundesrat* è questo - possiamo avere un Senato composto in parte di rappresentanti dei governi regionali, in parte di rappresentanti eletti in secondo grado dai Consigli regionali e dalle Autonomie. Non c'è più la componente elettiva, scompare del tutto, e a quel punto è un altro modello che funziona.

Non rivolgo domande al presidente Storace, riferisco solo la mia opinione, come un suggerimento a tutti noi: nel momento in cui si affronta un tema così delicato come la riforma del Parlamento, che è indispensabile,

dobbiamo avere almeno la forza e il coraggio di evitare la via più facile ma che ci porta nella situazione peggiore. Intraprendiamo, quindi, una delle altre due vie, sicuramente più difficile ma, a mio modo di vedere, più produttiva.

Naturalmente, comprendo bene quel che ha detto il presidente Storace, cioè che fino a quando il Governo non chiarirà la sua posizione sui nuovi emendamenti al testo, sarà difficile che le Regioni possano pronunciarsi in modo compiuto. Rivolgo quindi un invito al sottosegretario Brancher a sollecitare il Governo a fare in fretta, altrimenti non si capisce bene neanche cosa stia facendo la Commissione affari costituzionali del Senato.

*STORACE.* Non vorrei aver dato l'impressione che le Regioni stiano chiedendo che i loro Presidenti entrino nel Senato. Io non ho formulato una simile richiesta.

*VITALI (DS-U).* No, ma la discussione che stiamo facendo è in questi termini. Alla fine, in Commissione affari costituzionali del Senato, tranne me e qualcun altro (tra cui, immagino, anche il senatore Guerzoni), la maggioranza si è già, più o meno, accomodata nella soluzione della composizione mista.

*PRESIDENTE.* Senatore Vitali, non credo che si sia arrivati a questo. Personalmente non la penso così.

*VITALI (DS-U).* Lo dico riferendo anche cose sentite, perché è la soluzione più facile.

*GUERZONI (DS-U).* Signor Presidente, mi associo all'invito rivolto all'Esecutivo affinché possa, in tempi non lunghi, prospettare le eventuali modifiche ai testi da lui stesso presentati. Essendo una materia concernente l'organizzazione, sia pure dello Stato, non si tratta di una legge tra le tante. La materia è tale per cui anche piccole modifiche cambiano sostanzialmente le cose, ed ecco perché diventa difficile dire l'ultima parola. Ha ragione il presidente Storace quando afferma che anche le Regioni aspettano il momento in cui sia possibile esprimere una valutazione.

Detto questo, desidero porre tre domande. Si è parlato di interesse nazionale; condivido l'esigenza, anche se poi ne rimandiamo la soluzione. Peraltro, la soluzione formulata dal Presidente può presentare anche rilevanti vantaggi di semplificazione, oltre che di garanzia. Vorrei sapere però se non riteniate che esiste anche il problema di definire meglio questo interesse nazionale. Personalmente lo avverto, dal momento che l'esperienza di questi decenni delle sentenze della Corte costituzionale non è molto incoraggiante, agli effetti dei poteri e delle competenze regionali. Infatti, in generale, molte sentenze sono state assunte un po' a detrimento della politica regionale.

La seconda domanda concerne l'esame del bilancio da parte del Senato. È nella natura delle cose che per un'Assemblea come il Senato modificato, che sia luogo di rappresentanza delle Regioni, questa materia sia centrale, anche per il rapporto Stato-Regioni. Tuttavia, sorge un problema: il pronunciamento del Senato sul bilancio è cogente o consultivo? A seconda della scelta che operiamo, cambiano e si definiscono meglio le competenze del Senato, nonché il tipo di elezione.

Infatti, se il parere ultimo sul bilancio dello Stato fosse riservato all'Assemblea nazionale, cioè alla Camera, occorrerà mantenere un rapporto di contrattazione tra gli Esecutivi dello Stato e delle Regioni, dal momento che il Senato in cui sono le Regioni è un luogo in cui non si decide, bensì si formula un parere.

Vorrei sapere dal presidente Storace se le Regioni, quando hanno affrontato tale questione, sono entrate anche nel merito. È infatti estremamente condivisibile che le Regioni chiedano di operare questa scelta, trattandosi del bilancio; tuttavia, a seconda dell'organizzazione che sarà adottata, discenderanno conseguenze molto importanti agli effetti delle competenze, dei modi di elezione e altro per la nuova Assemblea del Senato riformato.

Il terzo punto concerne la sopravvivenza di questa Commissione per funzioni residue che, se ho letto bene, è prevista nelle proposte del Governo.

PRESIDENTE. No, scompare.

GUERZONI (*DS-U*). Se ho capito male, me ne scuso.

Vorrei sentire la vostra opinione in merito, perché questa Commissione è pur sempre un'Assemblea istituzionale, sia pure di dimensioni non paragonabili a quelle della Camera e del Senato, attuali e future. Non so se per le Regioni questo è un problema marginale che non è ancora stato approfondito, né cosa comporti. Forse sarebbe meglio attribuire al Senato anche le funzioni che la proposta del Governo - se ho ben capito - immagina di lasciare a questa Commissione, ancorché mutata come è previsto in divenire.

Queste sono le tre domande che desideravo porvi; capisco che le prime due sono più centrali, mentre la terza può anche essere ritenuta marginale.

PRESIDENTE. Anch'io vorrei porgere una domanda prima di dare la parola al senatore Zorzoli. Inizierò il mio intervento partendo dalle considerazioni formulate dal senatore Vitali e pensando che occorra scegliere un modello, il quale inciderà non solo sulla composizione, ma anche sul ruolo.

Con riferimento alla domanda se si debba trattare di un Senato che deve legiferare, potremmo rispondere che dalla proposta del Governo emerge una risposta affermativa. Per quanto riguarda le proposte miste, pensare di incrociare gli interessi politico-partitici con quelli del territorio

potrebbe diventare una miscela esplosiva. Nel sottolineare che il Senato non avrebbe più un rapporto di fiducia con il Governo, occorrerebbe tenere presente che, qualora il Senato respingesse un disegno di legge presentato dall'Esecutivo, non vi sarebbe nessuno che possa promulgare quella legge, anche non esistendo più un rapporto di fiducia tra il Senato ed il Governo.

Bisogna essere pratici, e nel dire questo svolgo subito un'altra considerazione: non è cambiato l'articolo 127 della Costituzione, il cui primo comma prevede che il «Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione». Pertanto, se è vero che i conflitti ormai vanno tutti risolti in una sede giurisdizionale, questo testo rimane; per di più, c'è un nuovo secondo comma dell'articolo 127, in base al quale, per tutelare l'interesse nazionale della Repubblica si aziona un meccanismo che, di trenta giorni in trenta giorni, dopo sei mesi mette il Capo dello Stato nella condizione di dover decidere se annullare o meno una legge regionale.

I poteri potestativi non mi piacciono molto, anche perché chi soccombe, a seconda che il Capo dello Stato annulli o meno, ne fa oggetto di dibattito politico e può anche attaccarlo; danno luogo, cioè, a posizioni delicate.

Ma dov'è la stanza di compensazione di cui tutti parliamo da anni, che doveva servire a non finire nella giurisdizione, ma ad avere un luogo in cui si confrontano il Parlamento nazionale, le Autonomie e le Regioni, per trovare soluzioni politiche e dare alla politica nelle istituzioni una sede in cui prendere decisioni? In questa riforma, sostanzialmente, non c'è. Ieri, nel corso della discussione alla 1ª Commissione, è stata avanzata una proposta anche abbastanza autorevole: che i governatori delle Regioni siano chiamati in una Commissione paritetica con i senatori a esprimere pareri di fondamentale importanza su leggi particolari e a comporre conflitti. In qualche modo la bicameralina negata di questa legislatura diventerebbe la bicameralina concessa della riforma: il concetto di un organismo paritario nell'ambito del quale si esprimono pareri, in qualche modo, era già contemplato nella Costituzione e non lo abbiamo applicato.

Se il Governo presenterà emendamenti, è evidente che questa parte della discussione dovrà essere ripetuta se le proposte di modifica riguarderanno anche le questioni qui trattate: l'aggancio alle elezioni regionali, il ruolo richiesto dalle Regioni nel Senato federale. C'è poi una materia più delicata: chiederò alla Commissione affari costituzionali di verificare il funzionamento del Senato federale alla luce di ciò che accade attualmente. Farò subito un esempio: il decreto-legge che è stato presentato contestualmente alla legge finanziaria, approvato dal Senato con il voto di fiducia, contiene 15 articoli, cioè un terzo del totale, concernenti materia concorrente, a cominciare dal condono edilizio per continuare con le norme relative alla Cassa depositi e prestiti. Mi domando dove sarebbe collocato il

Governo del Paese se questa riforma fosse stata già in vigore nel momento in cui bisognava approvare quel decreto.

Veniamo al tema del rapporto finanziario, che credo per le Regioni sia ineludibile. La riscrittura della Costituzione la si fa anche in termini più moderni e farò un esempio. Ieri abbiamo subito una piccola mortificazione dal Presidente dell'ABI che ci ha ricordato che all'articolo 117 della Costituzione discutiamo ancora delle Casse rurali che non esistono più. Credo che vada fatta una pulizia in tal senso nel momento in cui si riforma la Costituzione.

Per quanto riguarda la dizione «bilanci», presente nell'articolo 81 della Costituzione, nessuno capiva, quando fu approvata la Costituzione, perché si parlasse di bilanci dello Stato al plurale. Ci fu una disputa tra giuristi perché il bilancio allora era uno solo e non era neanche plurienale; in effetti, si era trattato di un errore di copiatura, per cui la parola «bilancio» era diventata «bilanci» e così è rimasta anche adesso nella modifica fatta dagli estensori del disegno di legge di cui ci stiamo occupando. Non è arrivato ancora il momento di dire che, poiché aderiamo all'Unione europea, ci sono degli obblighi che derivano a questo Paese - che ha ceduto a molte sovranità - che derivano dal Patto di stabilità che devono essere contenuti nel bilancio dello Stato. Potrebbe essere una competenza dello Stato se contemporaneamente si dicesse che tutti i fondi di perequazione, i fondi per lo sviluppo e i trasferimenti alle Regioni e agli enti locali devono fare parte di un altro provvedimento che, questo sì, deve essere oggetto di competenza dell'organismo federale. Patto di stabilità come competenza del Governo con la Camera che gli dà la fiducia, fondi di perequazione, fondi per lo sviluppo e quant'altro come oggetto di partecipazione delle Autonomie territoriali, delle Regioni, al momento di formazione della legge. Bisognerebbe modificare l'articolo 81 non solo nel senso in cui è stato fatto: va verificato sul piano del funzionamento. Infatti, il rischio di una riforma di questo genere, al di là degli scontri politici, è un problema di funzionalità.

Non possiamo rischiare che una nuova Camera non riesca a funzionare. I passaggi sono molteplici. Laddove si definiscono le materie che la Camera e il Senato debbono esaminare insieme, si prevede che intervengano la Camera, il Senato, un eventuale comitato paritetico misto tra deputati e senatori che deve dare una formulazione definitiva, successivamente la Camera che approva o respinge senza emendamenti e il Senato che ugualmente approva o respinge senza emendamenti. Si tratta di cinque passaggi, più quelli nelle Commissioni competenti.

GUERZONI (*DS-U*). Vi è anche questa Commissione, quindi i passaggi sono sei.

PRESIDENTE. Tutte le Commissioni debbono esprimere un parere. Quindi cosa succede se la Camera approva e il Senato no? Chi mai può promulgare una legge in quelle circostanze?

Il funzionamento di un Parlamento nel rapporto con le Autonomie locali probabilmente ha bisogno di una serie di simulazioni pratiche per evitare di trovarci poi di fronte a situazioni che non riusciamo a far funzionare. Per quanto riguarda le questioni di carattere politico, c'è chi è a favore di un premierato forte, chi ritiene opportuno adottare altre formule, ma si tratta di un dibattito politico. Vi è poi il lato concreto del funzionamento del sistema, senza il quale rischiamo la paralisi legislativa. Questo è uno sforzo che possiamo fare perché non rientra negli obiettivi politici che il Governo si è dato, si tratta di *interna corporis* sui quali dobbiamo e possiamo discutere.

Nei prossimi giorni, durante il dibattito generale sul disegno di riforma costituzionale, depositerò alla 1<sup>a</sup> Commissione del Senato un documento sulle politiche nazionali di bilancio, frutto di un mio studio e che attiene ad una materia che sarà oggetto di un mio specifico intervento in quella sede. Ritengo che, sulla parte del funzionamento del Senato federale, il confronto debba essere molto intenso perché possiamo fare tutto, ma alla fine dobbiamo poter dire che abbiamo fatto qualcosa che modernizza lo Stato, che lo fa funzionare meglio, che velocizza i provvedimenti, che consente di fornire ai cittadini i servizi nel luogo dove debbono essere resi e, quindi, dalle istituzioni periferiche. Così avremo fatto una cosa buona per il Paese. Dico questo indipendentemente da chi governa, perché, se vi dovesse essere bisogno del voto di fiducia quando il Senato non lo potrà più dare, con un decreto-legge simile a quello approvato la scorsa settimana dal Senato, sarebbe andato a casa sia il Governo attuale sia quello che sarà in carica in un determinato momento della vita del Paese. Vorrei capire se questa è una mia sciocca preoccupazione o se diventa un punto nevralgico del passaggio che abbiamo di fronte, trattandosi di qualcosa che richiede solo studi e simulazioni, dal momento che non vi è lo stravolgimento di una visione politica in questo, ma il tentativo di far funzionare meglio le cose.

ZORZOLI (FI). Signor Presidente, vorrei sollevare una questione e fare una precisazione. La consueta assonanza con il presidente Vizzini ha fatto sì che egli sviluppasse nel merito l'intervento che avrei voluto fare io, però ho la sensazione di essere come uno spettatore televisivo che ha perso la puntata di una serie.

Io, purtroppo, come la maggior parte degli altri colleghi anche non presenti, non faccio parte della Commissione affari costituzionali, mentre mi sembra che qui stia proseguendo un discorso che ha avuto inizio proprio nelle sedute di quella Commissione. Chiedo pertanto alla cortesia dei rappresentanti delle Autonomie territoriali di avviare una loro riflessione sulle ragioni per cui ritengono positiva la modifica della Costituzione e gli elementi con cui vorrebbero vedere integrata la nuova Costituzione per arrivare al tanto agognato federalismo. Non tutti sanno che io provengo da cinque anni di militanza regionale come vice presidente della Regione Lombardia, per cui ho vissuto certe situazioni su un versante. Mi fa piacere che in questa occasione il presidente Vizzini mi abbia affi-

dato la relazione al disegno di legge n. 2544 e connessi, per cui sto vivendo ora sull'altro versante questa condizione.

Ritengo, poiché i nostri atti verranno letti e serviranno per formare l'orientamento di chi oggi non è presente, che sarebbe il caso di fare qualche precisazione in più.

*STORACE.* Signor Presidente, chiederò all'assessore Vandelli di completare il pensiero delle Regioni anche per la sua indubbia competenza come responsabile dell'area istituzionale. Dico subito al senatore Zorzoli che non deve apparire sgarbato se mi sono ricollegato a quello che è stato detto nella Commissione affari costituzionali: semplicemente, ritenevo di poter considerare per dato un parere che le Regioni avevano già espresso, anche perché conosco i meccanismi delle Commissioni parlamentari e pensavo di velocizzare i lavori. Anche l'assessore Vandelli vorrà sicuramente ribadire con maggior forza e competenza quello che è stato già affermato nella Commissione affari costituzionali.

Intervengo su due questioni, una posta dal presidente Vizzini e l'altra dal senatore Guerzoni, mentre il senatore Vitali ha semplicemente esposto delle considerazioni. Lei non ha responsabilità, presidente Vizzini, come non ce l'abbiamo noi nella stesura del disegno di legge n. 2544. Proprio per questo motivo, dalle Regioni era partita la richiesta di scrivere insieme simili norme, non limitandoci ad esprimere un parere. Anche questa è una delle richieste che abbiamo avanzato unitariamente proprio perché riguarda la nostra vita, la vita dei territori che amministriamo. Avevamo sollecitato più volte il Governo - non nelle sue espressioni di saggezza, per usare una battuta che è stata usata durante il dibattito istituzionale su questo tema - per lavorare unitariamente al disegno di legge. Probabilmente, infatti, si poteva passare un altro tipo di principio (ho ascoltato con molta attenzione ciò che lei ha detto nella parte iniziale delle sue osservazioni), cioè dal bilancio dello Stato al bilancio della Repubblica. Questa è la vera svolta nella riforma delle istituzioni per quanto riguarda le leggi di bilancio, perché ragioneremmo in un'altra ottica consequenziale. Non ho particolarmente condiviso la riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni e le Autonomie l'hanno invece condivisa. Il Governo ha ritenuto di non toccare questa riforma, si è dibattuto lungamente dopo l'approvazione della riforma stessa e si è detto che bisognava riscriverla: in realtà, non è stata toccata se non nella parte dell'articolo 116, concernente la possibilità di autonomia legislativa differenziata. Questo è sicuramente un tema interessante. È chiaro che non posso dare una risposta a nome delle Regioni, perché è un tema superiore rispetto alla stessa natura del documento al nostro esame.

Le questioni poste dal senatore Guerzoni registrano un forte interesse delle Regioni. Non abbiamo ancora potuto esprimerci sulla permanenza o meno di questa Commissione e dico questo non per sottovalutarne l'auto-revolezza, ma perché eravamo concentrati sulla nostra vita.

GUERZONI (*DS-U*). Per il momento il disegno di legge la sopprime.

*STORACE*. Per non sottovalutare l'argomento che lei ha portato all'attenzione della Commissione, dovrei darle una risposta: non abbiamo valutato la questione, almeno così mi sembra. L'assessore Vandelli sarà più preciso.

Prima di lasciare i lavori di questa Commissione, vorrei parlare dell'interesse nazionale. La risposta sulla necessità di condividere che cosa vuol dire interesse nazionale è assolutamente sì. Su questo noi stiamo lavorando e attendiamo di conoscere gli emendamenti del Governo per capire se il tema è affrontato, in che modo e come, eventualmente, dare un contributo di idee. Non è detto che l'interesse nazionale riguardi semplicemente il giudizio del Parlamento; noi siamo eletti dai cittadini per fare leggi regionali. Se eccediamo rispetto al nostro potere arriva la Corte costituzionale e non credo che ci sia bisogno di molte innovazioni.

L'innovazione relativa al Presidente della Repubblica può essere un ulteriore elemento di garanzia dell'Italia su quello che fanno le Regioni. Però è chiaro che, se ci deve essere una formula, proprio perché sono favorevole a determinare un principio di interesse nazionale nella legislazione statale, non solo regionale, ci deve essere qualcuno che ci riunisce intorno ad un tavolo e ci consente di definirlo per i singoli oggetti e per le singole materie.

Sulla questione relativa al bilancio, non abbiamo affatto parlato di un potere consultivo del Senato. Se il Senato delle Regioni viene modificato nel senso che abbiamo cominciato a proporre, e quindi è prevista la presenza delle Regioni e delle Autonomie, è assolutamente ovvio - secondo me - che è l'Assemblea a decidere sulla ripartizione delle risorse. Questo è un tema centrale, per quel che ci riguarda, proprio perché dobbiamo finirlo con la concezione mercantile per cui tutto è affidato alla trattativa singola. Noi siamo istituzioni che vogliono marciare insieme con lo Stato.

Ecco perché questa riforma l'abbiamo avvertita, presidente Vizzini, come rispondente e coerente con una logica di contrasto rispetto alle Regioni. Noi invece vogliamo lavorare insieme alle istituzioni, vogliamo utilizzare il massimo le sinergie tra le istituzioni. Ecco perché se il Senato delle Regioni - usando una espressione non mia ma del collega lombardo - è il Senato che uccide le Regioni, a me questo fa paura. Da questo punto di vista, dunque, vi chiediamo sostegno per apportare le necessarie modifiche, sperando che già gli emendamenti del Governo possano venire incontro alle nostre preoccupazioni. L'unico elemento positivo che noto è questa volontà manifestata, ma non ancora formalizzata, dal ministro Bossi di voler dar vita ad emendamenti che possano venire incontro alle preoccupazioni che abbiamo espresso.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Storace e lo assicuro che nel momento in cui il Governo presenterà gli emendamenti al disegno di legge che è in discussione alla 1ª Commissione, se l'Ufficio di Presidenza lo riterrà, non avrò difficoltà a convocare la Commissione parlamentare per le

questioni regionali per rendere il parere oltre che sul testo, come stiamo facendo, anche sugli emendamenti, almeno quelli presentati dal Governo, che è il proponente dell'intero disegno di legge.

Oltre al presidente Storace, che dovrà allontanarsi a causa di impegni già presi, è oggi presente la delegazione dei rappresentanti dell'UPI e dell'ANCI. Sono altresì presenti alcuni assessori regionali, con lo *staff* della segreteria della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome che è ormai di tradizionale efficienza. Lo afferma un vecchio Ministro per gli affari regionali che si è trovato a confrontarsi, in tempi in cui la Conferenza funzionava un po' meno, con persone che erano più attrezzate di quanto non fosse allora l'apparato di Governo per affrontare questi problemi. Ho quindi avuto modo di apprezzare già in passato la loro professionalità.

Do adesso la parola al dottor Silvano Moffa, vice presidente dell'Unione delle Province d'Italia e consigliere provinciale di Roma.

*MOFFA.* Signor Presidente, anche a nome delle Province, ringrazio lei e tutta la Commissione per aver voluto in qualche modo accogliere quell'invito che già nella Commissione affari costituzionali, qualche giorno fa, era stato rivolto proprio per trovare un punto di superamento delle attuali difficoltà in cui ci troviamo.

Ringrazio anche perché mi sembra di aver capito, dalla sua introduzione, che è volontà di questa Commissione ricentrare il problema sul Parlamento per superare alcune delle difficoltà che sono state oggetto di nostre valutazioni e che abbiamo rappresentato anche nella Conferenza unificata allo stesso Presidente del Consiglio.

Pertanto, non è difficile condividere la richiesta che deriva anche dalle Regioni. Noi ci riserviamo di esprimere un giudizio definitivo quando avremo una formulazione esatta del disegno di legge del Governo con i relativi emendamenti. Alcune proposte di modifica sono state presentate anche al documento congiunto che il mondo delle Autonomie (ANCI, UPI e UNCEM) ha portato all'attenzione della Conferenza e della Commissione affari costituzionali.

Entrando nell'ottica che lei ha bene individuato, noi non abbiamo difficoltà a condividere molte delle sue preoccupazioni. Siamo fortemente preoccupati perché abbiamo apprezzato lo sforzo del Governo di superare un bicameralismo perfetto e di avviare sostanzialmente e concretamente quella ulteriore fase di riforma che il Titolo V, al di là dei giudizi personali, comunque ha determinato nel nostro Paese. Il Titolo V, però, la grande novità la reca soprattutto nella equiordinazione dei vari livelli di Governo: nazionale, regionale e locale. Quindi, è da lì che dobbiamo partire, se non vogliamo completamente sconvolgere il Titolo V e quel processo che è stato già avviato per arrivare anche a definire un qualcosa che consenta di mettere in linea il problema dell'interesse nazionale con il problema dell'interesse territoriale, stabilendo esattamente qual sia il livello di rappresentanza adeguato. In una Repubblica federale, evidentemente, abbiamo bisogno di livelli legislativi che, con una legittimazione

di rappresentanza adeguata, possano venire incontro a questa domanda di rappresentanza territoriale. Quindi, dobbiamo affrontare un tema difficile sul quale io credo nessuno possa dire di avere in tasca la soluzione adatta.

Io non mi innamoro molto dei modelli stranieri perché considero proprio la particolarità storica del nostro Paese.

VITALI (*DS-U*). L'importante è che funzioni, si fa presto a vedere le cose che funzionano. La vuole chiamare Camera delle Autonomie? D'accordo, ma togliamo qualunque quota eletta direttamente, e così può funzionare, altrimenti no.

MOFFA. Io non mi innamoro di modelli che comunque sono stati innestati anche in processi storici completamente diversi da quelli che hanno caratterizzato il nostro Paese. Questo è il dato di fatto di partenza e devo dire che hanno una grande dignità le osservazioni che sono state avanzate poco fa. Si fa riferimento ai livelli di rappresentanza elettiva: è evidente che noi abbiamo un problema, nella costituzione di un nuovo Senato federale, di garanzia di limitazione dell'elettorato passivo. Infatti, vorrei subito dire che il modello proposto prevede una rappresentanza diretta dei Presidenti delle Regioni e anche una rappresentanza delle Autonomie in riferimento alla Conferenza regionale; esso raddoppia il potere di scelta delle Regioni e vanifica qualunque rappresentanza naturale del sistema delle Autonomie territoriali, dal momento che la Conferenza nasce da una legge regionale e la sua composizione scaturisce dall'interno dell'Assemblea regionale. Anche in quel caso, si tratta di una scelta che non vede coerenza rispetto alla equiordinazione introdotta dalla modifica del Titolo V. Sottolineo questo aspetto e lo pongo come elemento di riflessione.

Quando abbiamo immaginato - non perché siamo innamorati di questo modello, ma per tentare di dare una soluzione al doppio problema della rappresentatività dell'interesse nazionale e di quello territoriale - una soluzione mista, è stato perché in qualche misura ci preoccupavamo di avere una garanzia di rappresentanza elettiva di primo grado e un'altra a suffragio universale.

VITALI (*DS-U*). Ma lei come definisce la quota rappresentativa dei territori?

MOFFA. A mio avviso, deve essere percentualizzata.

VITALI (*DS-U*). Va bene, ma quei rappresentanti come entrano in Senato? Entrano di diritto?

MOFFA. Una parte entra di diritto, un'altra con elezioni a suffragio universale.

VITALI (*DS-U*). Ma la quota rappresentativa dei territori non può essere tutta di diritto.

*MOFFA.* Questo lo deve definire una norma di legislazione nazionale, non lo dobbiamo stabilire noi.

*VITALI (DS-U).* in questa sede, interessa definire il principio. Vorrei capire se i rappresentanti delle Province sono indicati od eletti e, se eletti, come.

*MOFFA.* È necessaria una legge nazionale che stabilisca questo aspetto.

Tuttavia, ripeto che a noi interessa, in questa Commissione, recuperare il senso delle osservazioni fatte anche dal Presidente. Siamo assolutamente disponibili a ragionare intorno ad un tavolo al quale si trovi il livello ottimale di intesa tra Regioni e sistema delle Autonomie; infatti, a volte abbiamo l'impressione che il processo riformatore trovi ostacoli, diciamolo francamente, anche nel tentativo di dividere complessivamente il sistema, come se questa fosse una riforma da attuare guardando al contingente piuttosto che al futuro.

Mi preoccupa lo stato d'animo con il quale ci si avvicina ad una riforma così importante per il nostro Paese, guardando alle situazioni contingenti e non prefigurando quello che accadrà.

Credo che un sistema di monitoraggio, anche sulla base della legislazione vigente, volto a capire esattamente quali debbano essere le funzioni specifiche in materia legislativa di un Senato federale, sia la prima cosa da fare, per avere cognizione esatta di dove si vada a finire con l'adozione di un modello, qualunque esso sia.

Vi è poi un'altra questione sulla quale vorrei richiamare l'attenzione della Commissione, perché finora non se ne è parlato: siamo fortemente preoccupati anche del fatto che, in sede ministeriale, si sia già attivato un processo di definizione legislativa del quadro di riferimento delle Città metropolitane, perché ciò fa parte esattamente della questione di insieme che dobbiamo affrontare anche in questa sede.

Infatti, ho l'impressione che in qualche misura si stia già procedendo verso una modifica del testo unico, con una prefigurazione di Città metropolitane rispetto alla quale abbiamo pareri assolutamente contrastanti anche tra di noi, tra ANCI e UPI. Riportare l'argomento al centro dell'attenzione di questa Commissione probabilmente potrebbe aiutare a spiegare le ragioni degli uni e degli altri, lasciando poi al Parlamento la decisione. Tuttavia, vorremmo che anche su questo aspetto ci fosse una particolare attenzione, perché vi è il rischio di elaborare un modello che non solo andrà ad incidere sul Senato federale, ma anche sulla capacità di scomporre l'articolo 81 (sul quale sono assolutamente d'accordo per quanto riguarda i bilanci dello Stato, delle Regioni e degli enti locali e i sistemi di perequazione), prefigurando un percorso che rischia di porci al di fuori delle dinamiche europee in termini di bilanci territoriali.

Si tratta di un aspetto che voglio sottolineare perché, a seconda di come saranno definite le Città metropolitane e, soprattutto, gli ambiti territoriali che le interessano, sapremo esattamente anche quali sistemi di fe-

deralismo fiscale dovremo adottare se vogliamo che questo non sia soltanto un elemento che trova il suo inserimento nella individuazione di un livello di nuovo *government* e non di *governance*. Poiché noi siamo per quest'ultimo aspetto e perché il modello funzioni, non possiamo prefigurare alcunché di distonico rispetto al processo che oggi nei territori, con i sistemi territoriali, si va enucleando. Siamo preoccupati che tutto ciò avvenga in base ad una concezione per cui si prefigurano le Città metropolitane come un allargamento del Comune capoluogo, con una sorta di annessione rispetto a tutti gli altri Comuni dell'*hinterland* o dei territori deputati. Vorremmo che sul tema si svolgesse una riflessione molto attenta.

PRESIDENTE. Do ora la parola al dottor Fabio Melilli, vice presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia e Sindaco di Poggio Moiano.

MELILLI. Signor Presidente, ringrazio lei e la Commissione per l'attenzione che viene rivolta ad un argomento che appassiona tutti noi e che, per le sollecitazioni sue e degli altri parlamentari, rischia di farci andare fuori tema. Sarò molto sintetico perché, nella sostanza, ANCI e UPI condividono gli elementi essenziali. Le nostre proposte sono state condivise dal sistema delle Autonomie, quindi non vi tedierò con una ripetizione dell'intervento del dottor Moffa.

Vorrei aggiungere alcune osservazioni sulle quali ritengo opportuno si rifletta ancora, perché se l'obiettivo è quello di dotarci di un sistema che funzioni, noi immaginiamo che su questo debba essere innestato qualche livello di novità. Noi non rifuggiamo dall'ipotesi della nettezza della scelta, rispetto alla quale non abbiamo problemi. Tuttavia, se dovessimo approfondire questa tematica, è chiaro che non è la stessa cosa legare il Senato al territorio attraverso una forma di elezione diretta, ovvero mediante rappresentanti territoriali. Mi parrebbe originale un Senato composto dai Sindaci - diamo per scontata la Camera delle Autonomie - e dai Presidenti delle Regioni che dettano norme di principio per poi far elaborare quelle di dettaglio sul territorio. La normativa concorrente che viene attribuita ad un Senato di tal fatta, indubbiamente andrebbe rivista, altrimenti diventiamo legislatori nella fase alta della scrittura dei principi e, nello stesso tempo, legislatori per le competenze regionali. Modestamente non sono un costituzionalista, ma la situazione sarebbe abbastanza originale perché la competenza della materia concorrente resta poi dello Stato, quanto alla fissazione dei principi.

Abbiamo un'ulteriore preoccupazione, perché crediamo che vada interpretato in pieno il senso della riforma del Titolo V, così come attuata nella scorsa legislatura e confermata da un *referendum* dagli italiani, almeno nei suoi tratti essenziali. Uno di questi elementi, lo ricordava il presidente Moffa, è l'equiordinazione alla quale vorremmo capire finalmente se crediamo tutti o se abbiamo esagerato. Ritengo che arriverà il momento in cui nella definizione delle competenze e dei ruoli si dovrà decidere se

quello è stato un passo troppo avanzato o se è realmente il fondamento di questa nuova Repubblica. Se così è, chiedo al presidente Vizzini e a questa Commissione, lo chiede l'ANCI, di dedicare un po' del vostro tempo alla questione delle garanzie. Non crediamo che in una Repubblica che si dà un assetto federale possa esserci una parte di questo Stato che non è garantita rispetto all'obiettivo che insieme ci siamo dati. Non basta riferirsi alla composizione della Corte costituzionale, è battaglia legittima delle Regioni e anche condivisibile, ma pongo una domanda ai deputati e ai senatori. Se l'obiettivo comune di tutti noi è l'*imprinting* federale del nostro Paese, come facciamo noi, livelli di Governo, a difenderci rispetto a operazioni centralistiche che smentiscono la Costituzione nella sostanza e che possono essere dello Stato e delle Regioni? Chi garantisce i cittadini di questo Paese che il federalismo è fatto per loro e non si ferma a livello regionale nella sovranità piena di una Regione che può decidere di governare il suo territorio senza spingersi verso i cittadini nella costruzione dell'assetto federale? Né è pensabile che io possa avere lo Stato come difensore nei confronti delle Regioni o viceversa. Ritengo vi sia un tema costruito intorno ad un assetto equilibrato delle garanzie. Non do risposte, è una riflessione che non abbiamo fatto fino in fondo; qualcuno ragiona sull'accesso alla Corte se quest'ultima è l'unico strumento di garanzia. Certamente, questo incide sui poteri del Presidente della Repubblica, che è garante naturale di un assetto complesso e federale del Paese.

Credo che questa Commissione debba fare una riflessione di questo genere, altrimenti rischiamo di dare agli articoli 118 e 119 della Costituzione un assetto di principi che non verrà mai attuato. Vi sono articoli della Costituzione che sono destinati nella storia a non essere attuati.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda l'articolo 119, questo sarebbe grave.

MELILLI. Signor Presidente, non me ne voglia, nell'articolo 119 c'è una parte attuata. In una riflessione comune e complessa nella quale ci facciamo carico delle diversità del nostro Paese e degli assetti di solidarietà, il Governo di questo Paese attua dell'articolo 119 il comma che impedisce ai Comuni e alle Regioni di accendere mutui per il finanziamento della spesa corrente, argomento che era inquadrato in una norma generale. Oggi la sanità viene finanziata con i mutui, il trasporto locale è finanziato con i mutui a ripiano, il dissesto dei Comuni nel nostro Paese non può più essere risanato perché c'è un'attenzione molto compiuta rispetto all'attuazione di alcune parti dell'articolo 119, quando ritenevamo che quell'articolo fosse qualcosa di organico, non da realizzare a pezzi, a seconda delle comunità e dei tagli della nostra spesa. Non me ne voglia, questa era la nostra preoccupazione.

Non aggiungo molto altro, se non due argomenti. Uno è sicuramente quello relativo alla capitale: su questo l'ANCI ha una posizione totalmente condivisa. Riteniamo che la capitale debba essere argomento di carattere

nazionale, il suo ruolo e le sue funzioni non possono essere legate alla legislazione regionale. Abbiamo una posizione diversa sulle Città metropolitane, come è normale che sia, tra noi e l'UPI, si tratta di un dibattito di lungo periodo.

Siamo disponibili, sugli argomenti di carattere generale, a scegliere il modello con nettezza perché funzioni, consapevoli però che i due modelli sono cosa diversa l'uno dall'altro e che dalla scelta del modello debba discendere la scelta dell'assetto delle competenze delle due Camere, che è un tema delicatissimo e che lascio alla vostra sensibilità.

PRESIDENTE. Interverrà adesso il professore Luciano Vandelli, assessore per gli affari istituzionali della Regione Emilia Romagna.

VANDELLI. Signor Presidente, ringrazio dell'occasione concessami perché mi sembra molto importante e utile che i membri di questa Commissione abbiano una panoramica completa del dibattito che si sta svolgendo all'interno delle Regioni e delle Autonomie. Come ha anticipato il presidente Storace, non abbiamo una posizione formalizzata da esprimere, ma ci riserviamo di presentare emendamenti condivisi da tutte le Regioni, speriamo in tempi sufficientemente brevi. Non abbiamo una posizione formalizzata però abbiamo maturato un dibattito in varie riunioni, nelle quali sono emerse delle sensibilità e si sono stabiliti punti sufficientemente e diffusamente condivisi.

Partirei da un punto di fondo toccato dal presidente Vizzini ma anche dai senatori Zorzoli e Vitali. Credo che prima di fare singole scelte quando tocchiamo un nodo centrale della Costituzione e, quindi, del funzionamento delle istituzioni costituzionali, dobbiamo domandarci se quelle ipotesi hanno una loro coerenza e una loro capacità di funzionamento.

Come lei giustamente diceva, stiamo toccando dei punti nevralgici e questo è un argomento che abbiamo trattato ampiamente con i Presidenti, nel senso che non intendiamo limitare il nostro intervento a singole rivendicazioni, ma porci il problema dell'impianto di questa riforma. Questo ci porta ad alcune considerazioni sulla percorribilità di questa proposta che mescola o sovrappone a nuove competenze esclusive delle Regioni, la cosiddetta *devolution*, che si aggiungono al testo della revisione del Titolo V che non viene minimamente riordinato in relazione a questo ulteriore elemento, un doppio percorso di approvazione delle leggi.

Mi sembra molto utile rendersi conto dei problemi. Nella Costituzione come verrebbe riformata troveremmo la materia istruzione frammentata in quattro diversi punti: come materia esclusiva, in base al secondo comma dell'articolo 117; come materia concorrente, in base al terzo comma dello stesso articolo 117; in due punti della *devolution* nel quarto comma dello stesso articolo. Ancora più complessa sarebbe la situazione della sanità perché la materia della salute sarebbe concorrente in base al terzo comma vigente e non modificato, mentre l'organizzazione e l'assistenza sanitaria in base al quarto comma sarebbero materia esclusiva di competenza regionale.

Ora, in base ad una lunga evoluzione, si è sempre inteso che la tutela della salute non fosse qualche cosa di diverso dall'assistenza sanitaria, ma fosse qualcosa di più ampio che comprendesse anche quelle materie che tradizionalmente venivano considerate nell'assistenza sanitaria ospedaliera. Proviamo a fare qualche caso concreto per renderci conto delle difficoltà.

Che cosa succederebbe, per esempio, nella legislazione in materia di lotta alla SARS o lotta all'AIDS o in materia di tossicodipendenza? Secondo me, ogni senatore sarebbe legittimato a ritenere che siamo nell'ambito della tutela della salute e dunque a presentare al Senato disegni di legge sui quali il Senato stesso avrebbe la parola definitiva. Ma siccome siamo probabilmente anche nella materia di assistenza sanitaria, credo che allo stesso modo ogni deputato potrebbe ritenere che siamo nell'ambito dei livelli essenziali (in base al secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione) e, dunque, nelle stesse materie sarebbe legittimato a presentare progetti di legge con l'intenzione di vederli approvati in via definitiva con poteri decisionali finali da parte della Camera dei deputati. Noi andremmo incontro davvero alla paralisi del sistema, perché non avremmo più soltanto un problema di conflittualità Stato-Regioni, ma addirittura un rischio di conflittualità all'interno dei gangli costituzionali dello Stato, quindi tra Camera e Senato. D'altra parte, lei, signor Presidente, ha fatto l'esempio molto significativo del decreto-legge che è all'attenzione in questo momento della Camera dei deputati. Se si prova a leggere quel decreto-legge e il relativo maxi emendamento nella scissione di materie che viene delineata dal progetto di riforma costituzionale, diventa veramente un labirinto inestricabile.

Ancora, il tema dell'interesse nazionale, ricordato dal senatore Guerzoni, non è un concetto che nasce oggi nel nostro sistema, ha una lunga storia. Non è un caso se le Commissioni bicamerali che si sono succedute, le proposte condivise all'unanimità dalle Regioni, la riforma approvata nel 2001 hanno inteso sopprimere questo concetto, non perché sia sbagliato che ci sia una coesione di fondo e una unitarietà dei diritti e dei meccanismi unificanti di un Paese (questo è un tema al quale siamo molto sensibili), ma al contrario perché quella espressione aveva portato a una piena invadenza, sulla base di valutazioni di opportunità, delle competenze delle Regioni.

Vorrei richiamare soltanto il grande Livio Paladin, che credo sia stato uno dei giuristi più equilibrati e più imparziali che il nostro costituzionalismo abbia avuto negli ultimi decenni. Le pagine di Livio Paladin sull'interesse nazionale sono trancianti, definitive nel seppellire quel concetto che aveva portato, tra le molte cose, anche a giustificare una indefinita funzione di indirizzo e coordinamento e a comprimere la stessa potestà legislativa delle Regioni. È una esperienza che ritenevamo sepolta e allora, ripeto, non è su quella strada che possiamo cercare i gangli di tenuta del sistema. L'interesse nazionale è una valutazione di merito, cioè di opportunità, e allora diventa davvero difficile per le Regioni accettare che qual-

cuno possa, alla fine di un percorso legislativo, censurare a posteriori una singola scelta nell'uno o nell'altro senso.

Anche qui facciamo degli esempi concreti: se guardiamo alle impugnative del Governo, per esempio, nei confronti delle leggi regionali in questa fase, e se dovessimo tradurle in termini di opportunità, cioè di interesse nazionale, ci sarebbe un organo deputato a valutare a posteriori se sia opportuno o non opportuno che la Regione tale sia disposta a dare contributi alla scuola privata o che la Regione tal'altra intenda espandere i propri contributi a famiglie non legate dal matrimonio. Cito soltanto due esempi per far capire come si tratti di problemi politici. Allora, un conto è se questi problemi hanno degli aspetti di legittimità costituzionale, che hanno la loro giustissima sede di soluzione, ma altro conto è se immaginiamo che ci sia un organo deputato a dire a posteriori a un'Assemblea legislativa che ha fatto bene o ha fatto male in base a quelli che rimangono parametri di opportunità. Segnalo anche che il problema non è risolto dando il potere ad un organo neutro.

Qui davvero il problema aumenta, perché rischiamo da una parte, come è stato segnalato forse anche dal senatore Vitali, di trasformare il Senato in un censore dell'attività delle Regioni. Il presidente Formigoni, per esempio, ha accennato a un Senato nemico delle Regioni, invece di esserne l'elemento di espressione. Addirittura, se arrivassimo - ne stiamo parlando con il presidente Storace, ma la valutazione, in questa fase, può essere diversa - ad immaginare che il Capo dello Stato, alla fine di questo percorso, scinda e discrimini tra ciò che è conforme all'interesse nazionale e ciò che è difforme, noi avremmo un organo che, secondo l'impianto del disegno del Governo, dovrebbe essere di garanzia, quindi depurato da ogni aspetto di politicità, ma che si troverebbe ad esercitare la funzione più politicamente compromettente che esista. Questo è il peggiore servizio che possiamo fare all'autorevolezza, alla neutralità e al ruolo di custode della Costituzione del Capo dello Stato.

Sulla composizione del Senato, credo che ci sia un aspetto di valutazione positiva, anche qui, sul ridimensionamento del numero, sulla differenziazione e sulla rottura del bicameralismo perfetto, sulla ricerca di una Camera che sia punto di riferimento delle istanze territoriali, che sia il centro di coesione della potestà legislativa suddivisa tra i vari soggetti.

Detto poi che anche su questo gli obiettivi li condividiamo, noi non li vediamo realizzati in questo disegno di legge, perché qui c'è semplicemente un Senato eletto con metodo proporzionale, che rischia di avere delle dinamiche parzialmente diverse da quelle della Camera dei deputati, ma non legate alle istanze territoriali, così come dovrebbe essere il ruolo che viene richiesto a questo tipo di Camera.

Noi siamo dunque fortemente intenzionati - come ho accennato - a compiere ogni sforzo per essere franchi e non presentare al Parlamento, così come è avvenuto nel caso della *devolution*, pareri contrastanti delle Regioni. Stiamo lavorando per arrivare ad una proposta organica che sia espressione di tutte le Regioni. Fino ad ora abbiamo individuato una serie di punti condivisi, anche di grande rilievo, mentre altri aspetti ancora ri-

chiedono lavoro. Spero che i tempi del lavoro parlamentare e i metodi che verranno adottati ci consentano un'effettiva interazione, perché davvero stiamo parlando non della sorte di questa o quella istituzione, ma dei nodi fondamentali del tessuto costituzionale del nostro Paese.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Gianfranco Simoncini, rappresentante dell'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia e sindaco del Comune di Rosignano Marittimo.

SIMONCINI. Signor Presidente, desidero comunicare che all'inizio della seduta è stato consegnato alla Presidenza, con una posizione unitaria dell'ANCI, un documento nel quale sono presenti anche proposte emendative al disegno di legge costituzionale.

Da un lato, sottolineiamo con forza che l'assenza del completamento della legge costituzionale n. 3 del 2001, per quanto riguarda le Commissioni bicamerali allargate e, soprattutto, l'articolo 119, mette in discussione i principi di coordinazione di cui si è parlato: è difficile essere coordinati nel momento in cui non ci sono i soldi per poterlo essere e per svolgere funzioni.

Al di là di tale aspetto, che ci sembrava giusto fosse sottolineato anche in questa sede, avanziamo una serie di perplessità rispetto al disegno di legge costituzionale, soprattutto per quanto riguarda la funzione e la composizione del Senato federale. Riteniamo che, in base alla formulazione attuale, il Senato non svolga fino in fondo la funzione che da tempo le associazioni delle Autonomie chiedevano, che non era, come detto poc'anzi dal professor Vandelli, quella di una sorta di controllo sulle Autonomie e sulle Regioni, bensì di una Camera di compensazione e di confronto rispetto al nuovo assetto di competenze determinatosi.

Da questo punto di vista, sottolineiamo la nostra preoccupazione rispetto alla difficoltà di indicare competenze specifiche del Senato e, in particolare, riteniamo che l'attuale proposta di composizione non sia quella giusta. L'ANCI da lungo tempo ha avanzato una proposta che era - mi riferisco all'intervento del senatore Vitali - molto vicina all'esperienza tedesca, ossia di una Camera delle Regioni e delle Autonomie, composta da rappresentanti degli enti locali e delle Regioni, ovviamente su base elettiva, dove la base elettiva è rappresentata dai Sindaci e dai Presidenti delle Province. Nel documento che lasciamo agli atti avanziamo una proposta che è di mediazione, proprio perché ci sembrava opportuno dare un contributo alla discussione, però la posizione di partenza dell'ANCI è quella di tipo tedesco.

Nel documento vi sono poi alcune valutazioni anche rispetto alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni. In particolare, abbiamo sottolineato una nostra contrarietà al disegno di legge sulla *devolution* (relativamente a sanità, assistenza, polizia municipale e così via), nonché alcune preoccupazioni rispetto a talune materie incluse nella nuova ipotesi dell'articolo 117 della Costituzione, ad esempio per quanto riguarda l'or-

dinamento degli enti locali, la cui competenza riteniamo debba rimanere a livello nazionale e non divenire regionale.

Formuliamo altresì due proposte rispetto al tema della garanzia, richiamato dal vice presidente Melilli, e all'accesso alla Corte da parte degli enti locali; tra l'altro, stiamo discutendo il tema della garanzia anche a livello delle Regioni, chiedendo che anche gli Statuti regionali prevedano organi di garanzia a livello regionale rispetto alle competenze proprie dei Comuni e alle possibili invasioni di campo da parte delle Regioni.

In ultimo, avanziamo una proposta emendativa affinché sia riconosciuta anche costituzionalmente una sede di concertazione come quella rappresentata finora dalla Conferenze tra Stato, Regioni e Autonomie locali. Infatti, riteniamo opportuno che, anche nella nuova formulazione, composizione e funzione che vorremmo avesse il Senato federale, permangano comunque elementi nei quali i tre livelli costituenti la Repubblica si devono incontrare, soprattutto su questioni di tipo amministrativo e che riguardano le funzioni.

**PRESIDENTE.** Vorrei innanzitutto ringraziare i nostri ospiti per l'interessante contributo fornito al dibattito. Desidero altresì esprimere un mio personale giudizio positivo sul metodo seguito. La circolazione di notizie tra la Commissione parlamentare per le questioni regionali e tutte le sedi delle Autonomie territoriali è molto importante: con il metodo seguito, noi ci confrontiamo e mettiamo a confronto tra di loro le Regioni e le Autonomie locali non con singole audizioni, separate l'una dall'altra, ma dando la possibilità ad ognuno di interloquire e ascoltare ciò che l'altro ha da dire. Credo che si tratti di un metodo, sia pur mediato dagli interventi dei parlamentari e del Presidente per evitare dialoghi diretti, che deve essere seguito, perché questo è lo spirito con cui deve lavorare una Commissione parlamentare.

Chiedo ai nostri interlocutori di compiere uno sforzo ulteriore. Nell'ambito del processo di discussione del disegno di legge costituzionale, potremmo avere bisogno di svolgere qualche altra consultazione. Emendamenti del Governo o importanti emendamenti presentati dalle parti politiche, che cambino gli assetti oggi a noi noti, potrebbero essere sottoposti ad una valutazione o ad un parere della nostra Commissione. Poiché la fase della discussione andrà ad intrecciarsi con la sessione di bilancio, che è attualmente in corso, potremmo avere a disposizione poco tempo e orari scomodi, ma vorremmo avere con voi un rapporto abbastanza semplificato. Vorremmo cioè avere la sicurezza che, qualora dovessimo essere costretti a convocarvi per un'esigenza, sia possibile interloquire con voi come persone portatrici delle posizioni delle associazioni che rappresentate, senza pretendere di ottenere necessariamente la presenza del Presidente di ogni organismo. Non dobbiamo formalizzarci. Il nostro scopo è quello di interloquire con i soggetti portatori delle tesi delle Autonomie che rappresentano.

Se questo sarà possibile, prendendo gli opportuni accordi anche nel giro di poche ore, posso assicurarvi che, nel corso dei lavori relativi alle iniziative legislative di modificazione della seconda parte della Costituzione, ci incontreremo per ragionare insieme e ci avvaleremo del vostro contributo. In tal modo, i rappresentanti delle Autonomie territoriali potranno partecipare, una volta tanto, attivamente e non soltanto per esprimere un parere teorico su un pezzo di carta che viene depositato.

Spesso in Parlamento accade che, dopo un enorme rituale di audizioni, in una notte, con un maxiemendamento, sia elaborata realmente la norma che poi diventa legge dello Stato, per cui tutti le persone ascoltate hanno dato un contributo su un testo originario che è diverso da quello che poi è stato approvato. Questa volta, invece, vorremmo provare davvero a coinvolgere tutti voi, insieme al Parlamento e al Governo, in modo fattivo e sui temi concreti proposti dal dibattito politico-parlamentare nelle varie sedi, fino alla fase delle decisioni. Per questo, vi chiediamo una certa elasticità nei rapporti, per avere la vostra presenza e la vostra collaborazione.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 14,50.*



