

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROVVEDIMENTI
IN ITINERE DI ATTUAZIONE E DI REVISIONE DELLA
PARTE II DELLA COSTITUZIONE

10^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 30 OTTOBRE 2003
(Pomeridiana)

Presidenza del presidente PASTORE

I N D I C E

Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

PRESIDENTE	<i>Pag.</i> 3, 5, 6 e <i>passim</i>	* GHIGO	<i>Pag.</i> 3, 6, 11
* BASSANINI (<i>DS-U</i>)	8, 11, 16	NOÈ	8
* D'ONOFRIO (<i>UDC</i>)	9, 11	* VANDELLI	6, 8, 12 e <i>passim</i>
* DENTAMARO (<i>Misto-Udeur-PE</i>)	24		
* MANCINO (<i>Mar-DL-U</i>)	24		
PASSIGLI (<i>DS-U</i>)	11, 21, 22		
VILLONE (<i>DS-U</i>)	19		
VIZZINI (<i>FI</i>)	8, 13, 22		

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: 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-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.

Intervengono, in rappresentanza della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, il presidente Enzo Ghigo, l'assessore per l'innovazione amministrativa ed istituzionale della Regione Emilia-Romagna Luciano Vandelli, l'assessore all'industria della Regione siciliana Marina Noè, accompagnati dal segretario generale della Conferenza Marcello Mochi Onori, dagli avvocati Graziano Campus e Andrea Ciaffi, dai dottori Paolo Alessandrini, Rita Burzio, Roberto De Liso, Giuseppina Florio, Dario Levi, Alessio Limonet, Paola Magrassi, Monia Melis, Stefano Mirabelli, Laura Morandi, Maristella Vicini, Paolo Zotta, e dalla signora Iaia Pasquini.

I lavori hanno inizio alle ore 14,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui provvedimenti *in itinere* di attuazione e di revisione della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta antimeridiana di oggi.

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.

È in programma oggi l'audizione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Sono presenti il presidente Enzo Ghigo, l'assessore per l'innovazione amministrativa ed istituzionale della Regione Emilia-Romagna Luciano Vandelli, l'assessore all'industria della Regione siciliana Marina Noè, accompagnati dal segretario generale della Conferenza Marcello Mochi Onori, dagli avvocati Graziano Campus e Andrea Ciaffi, dai dottori Paolo Alessandrini, Rita Burzio, Roberto De Liso, Giuseppina Florio, Dario Levi, Alessio Limonet, Paola Magrassi, Monia Melis, Stefano Mirabelli, Laura Morandi, Maristella Vicini, Paolo Zotta e dalla signora Iaia Pasquini.

Do subito la parola al presidente Ghigo per un'esposizione introduttiva.

GHIGO. Signor Presidente, la ringraziamo per la celerità con la quale questa audizione è stata prevista; d'altro canto, noi ovviamente avevamo già approfondito l'argomento, anche se non in una sede così opportuna;

siamo quindi nella situazione di poter esprimere le linee di tendenza generale emerse nel corso della nostra discussione.

Ci riserviamo di presentare le nostre proposte dopo che il Governo avrà presentato i suoi emendamenti. Una volta verificata l'entità degli emendamenti del Governo, ritengo che saremo in grado di presentare alcune nostre proposte, le quali, in linea generale, registrano già un'ampia convergenza da parte di tutte le Regioni e che, in relazione alle proposte emendative del Governo, sfoceranno poi in una sintesi condivisa. Questo è l'obiettivo che ci siamo posti come Regioni: interloquire in maniera propositiva con la Commissione nel corso di tutto l'*iter* che questa legge avrà, prima al Senato, poi alla Camera e quindi nuovamente nei due rami del Parlamento, confrontandoci nel merito costantemente.

Prima di entrare nel merito dei vari punti in senso generale, perché, come già anticipato, non consegneremo emendamenti ma rappresenteremo solo linee di tendenza generali, ho l'onore di rappresentare alla Commissione un riferimento preciso. Notizie giornalistiche o intenzioni ventilate avrebbero spinto il Governo ad adottare un emendamento sui *referendum* regionali, nel caso specifico sul *referendum* per la divisione dell'Emilia-Romagna. Non so se ciò corrisponda al vero o se sia semplicemente l'intenzione di qualche rappresentante del Governo, ma indubbiamente ci permettiamo di rappresentare, in maniera del tutto solidale con la Regione Emilia-Romagna, che l'inserimento di un emendamento del genere all'interno di un disegno di legge di riforma costituzionale come questo sarebbe chiaramente per noi motivo di particolare tensione, anche nell'ambito dell'equilibrio politico all'interno delle Regioni. Riteniamo infatti che quella sia una strada che non si debba assolutamente imboccare.

Ho voluto far rilevare tale aspetto perché questo è il mandato che la Conferenza mi ha attribuito. Mi auguro naturalmente che tale mia considerazione possa trovare momenti di approfondimento e riflessione da parte del Governo e chiaramente dell'organo che in questo momento ha il compito di discutere ed approvare il disegno di legge di riforma costituzionale presentato.

Entrando nel merito della proposta governativa, noi continuiamo ad affermare naturalmente che il nostro modello ideale è quello tedesco del *Bundesrat*; l'abbiamo sempre detto ed è chiaro che non siamo tornati indietro rispetto a tale ipotesi. Questo è il modello sul quale, anche con documenti di diversi anni fa, ci siamo sempre confrontati. Tuttavia, è ovvio che abbiamo apprezzato e consideriamo assai positivo il modello di Senato federale rappresentato nel disegno di legge del Governo n. 2544. Riteniamo soprattutto positivo il meccanismo che il Governo sembra voglia adottare attraverso la presentazione di un emendamento volto a rendere contestuale l'elezione dei senatori con quella dei consiglieri regionali e dei Presidenti di Giunta. Questo è chiaramente un elemento che abbiamo posto come dirimente rispetto al giudizio complessivo su questo disegno di legge.

Comunque, come ho detto prima, aspettiamo di vedere gli emendamenti che il Governo presenterà, ma pensiamo che in quella direzione si possano esprimere giudizi positivi.

Gli altri punti sui quali sostanzialmente siamo ancora in una fase che oserei definire di limatura nel confronto tra le Regioni riguardano la modifica dell'articolo 70 della Costituzione, in particolare i procedimenti legislativi e il funzionamento del Senato. Poi il professor Vandelli verrà in mio soccorso, argomentando meglio questi punti sotto il profilo tecnico. Stiamo quindi ancora valutando in maniera approfondita le competenze che il nuovo Senato federale dovrà chiaramente esercitare nel suo rapporto con la Camera dei deputati. Ma su questo tema – torno a ripeterlo, anche perché è in parte il motivo per cui abbiamo poi deciso di non presentare oggi emendamenti – ancora esiste qualche elemento di divergenza, sia pur minimo. In quest'ottica – e spero che i componenti della Commissione lo apprezzino – le Regioni vogliono fare uno sforzo e contribuire in maniera positiva ed unanime al percorso del disegno di legge di riforma costituzionale.

L'altro tema attiene alle forme particolari di autonomia. Da questo punto di vista riteniamo di aver trovato un punto di convergenza, tanto è vero che riteniamo che l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione non debba essere abrogato ma debba rimanere in vigore, nella formulazione attualmente prevista dalla Costituzione.

Per quanto riguarda le nuove funzioni esclusive delle Regioni (ossia tutto il tema della *devolution*), permettetemi una considerazione a parte. Quando era stato a suo tempo presentato, le Regioni si erano espresse sul disegno di legge concernente la devoluzione in maniera differenziata; alcune Regioni avevano appoggiato e sostenuto il provvedimento, altre invece non avevano ritenuto di farlo. Allo stato attuale la situazione potrebbe rimanere identica, nel senso che le Regioni potrebbero comportarsi nello stesso modo e ribadire che su questa tematica alcune sono d'accordo e altre no. Lo sforzo che si sta tentando di fare anche su tale questione è di trovare una convergenza tra Regioni governate dal centro-destra e Regioni governate dal centro-sinistra, in modo da presentare alla Commissione una proposta che sia condivisa. Nell'ambito della discussione che questo provvedimento produrrà ci sentiamo di garantire tale sforzo; credo che entro il 13 novembre possa maturare una convergenza propositiva. Qualora lo sforzo non portasse ad un risultato positivo, rimarranno valide le posizioni che sono state fino a oggi espresse.

Ci sarebbe ancora qualcosa da dire sulla tutela dell'interesse nazionale e sulle autonomie speciali, ma per non rubare spazio ai colleghi vorrei lasciare la parola rispettivamente al professor Vandelli e all'assessore Noé per completare la nostra esposizione e ribadire la nostra posizione, riservandoci di presentare proposte emendative e documenti scritti.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al professor Vandelli, preciso che srà tra breve fissato il termine per la presentazione degli emendamenti. A tale proposito ci auguriamo che le Regioni possano inviare le

loro osservazioni in tempo utile, in modo che possano formare oggetto di proposte da parte del Governo o dei singoli parlamentari.

GHIGO. Cosa si intende per «tempo utile»?

PRESIDENTE. Non sono ancora in grado di precisarlo, ma in ogni caso al termine di questa procedura.

GHIGO. Successivamente al 13 novembre prossimo?

PRESIDENTE. Certamente.

VANDELLI. Signor Presidente, il presidente Ghigo ha già espresso efficacemente lo spirito con il quale le Regioni hanno avviato il lavoro; un lavoro attento, impegnato, costruttivo, tendente alla ricerca di una posizione comune. Fino a ora abbiamo discusso a lungo, anche se non abbiamo espresso una posizione. Preciso che quando il Governo, per voce del ministro Bossi, ha fatto riferimento all'accoglimento di emendamenti proposti dalle Regioni, si trattava di emendamenti proposti in sede informale da alcune Regioni, in quanto non esiste una posizione formalizzata del sistema delle Regioni e della Conferenza delle Regioni. Vi sono tutte le condizioni per puntare a questo risultato, anche se certamente conoscere il testo degli emendamenti annunciati sarebbe molto utile, considerato che in questo momento si sta lavorando su un disegno non completo, di cui si annunciano variazioni su temi non marginali ma di cui però non si conoscono ancora i contenuti precisi.

Un altro aspetto del contributo che si intende dare a questo lavoro sta nel fatto che le Regioni non si sono poste problemi limitati a dettagli o ad interessi loro specifici, bensì problemi di impianto, di coerenza istituzionale, di tenuta complessiva del sistema.

Il presidente Ghigo ha già detto che la posizione tradizionale delle Regioni, che aveva accompagnato anche la discussione sulle riforme istituzionali nelle passate legislature, era ispirata al modello del *Bundesrat*. Tuttavia, si è discussa fortemente l'ipotesi di un collegamento tra l'elezione dei senatori, eletti dunque in via diretta, e il sistema regionale. Tale collegamento, dalle nostre discussioni, risulterebbe non esclusivamente cronologico. Si tratta comunque di una questione sulla quale le proposte che presenteremo potranno essere più chiare.

Un aspetto di fondo riguarda il ruolo del Senato, la distinzione delle funzioni delle due Camere e il procedimento legislativo. Abbiamo discusso e ci siamo posti il problema della tenuta del sistema nell'incrocio tra nuove competenze regionali, nuovo riparto delle competenze e il procedimento che fa capo sia al Senato che alla Camera. Ora, se teniamo conto di questi nuovi dati, risulta che, ad esempio, la materia dell'istruzione sarebbe divisa in quattro blocchi, con procedure che talora fanno capo alla Camera e talora al Senato, nel senso che, di volta in volta, sa-

rebbe l'una o l'altra Camera ad assumere la decisione finale, anche in contrasto con le posizioni prevalse nell'altro ramo del Parlamento.

Il problema ci è parso particolarmente spinoso per quanto concerne la salute dei cittadini, perché la materia risulterebbe distinta tra tutela della salute, che rimarrebbe materia concorrente e dunque con la decisione definitiva del Senato, ed assistenza sanitaria, che, grazie alla *devolution*, risulterebbe attribuita alle Regioni come materia esclusiva e che però, per la parte relativa ai livelli essenziali, dovrebbe essere oggetto di una valutazione definitiva della Camera. Ora, in tutti questi anni si è inteso che la tutela della salute non fosse una porzione di materia diversa dall'assistenza sanitaria, ma fosse qualcosa di più ampio. Nel nuovo impianto costituzionale, invece, le due materie sono distinte seguendo diversi percorsi e diverse competenze, sia nel rapporto Stato-Regioni che nel rapporto Camera-Senato. Siamo molto preoccupati che ciò possa generare spazi di incertezza e di conflittualità rilevante non solo tra Stato e Regioni ma, in più, tra Camera e Senato.

Un ulteriore aspetto è stato sollevato dalle Regioni a statuto speciale, ma penso che di questo tratterà l'assessore Noè.

Aggiungo soltanto che si è discusso anche della definizione delle materie che passerebbero alla competenza esclusiva delle Regioni, quindi delle materie oggetto di *devolution*, e del loro rapporto con le materie di competenza dello Stato, nonché della tutela dell'interesse nazionale. La questione sollevata è di fondo, perché qualunque soluzione si voglia dare alla tutela dell'interesse nazionale è convinzione diffusa tra le Regioni che un sindacato *ex post*, che non ha alcun parametro *a priori* identificabile e che porterebbe comunque ad una sanzione nei confronti di una decisione di un'Assemblea legislativa per valutazioni che sono inevitabilmente di merito e di opportunità, appaia un evento grave. Non siamo insensibili alle tematiche e alle preoccupazioni sollevate dal tema dell'interesse nazionale, ma stiamo lavorando su una prospettiva diversa, quella cioè di un interesse nazionale che costituisca un elemento di unitarietà giuridica *a priori*, e dunque un nucleo di riferimento per l'attività dei legislatori, in particolare regionali, non una sanzione *a posteriori* che, laddove fosse affidata ad un organo di garanzia, lo metterebbe in grossa difficoltà e, laddove fosse affidata ad un organo di natura politica, gli attribuirebbe un compito di valutazione assai delicato.

Questo è l'attuale stato della nostra discussione. Contiamo di poter presentare emendamenti sulla base del dibattito svolto e auspiciamo si possa tener conto dei contenuti più precisi delle integrazioni che lo stesso Governo intende fare al disegno di legge di riforma costituzionale.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Vandelli. Vorrei fare una precisazione di ordine procedurale. Il Governo presenterà gli emendamenti entro il termine che sarà fissato dalla Commissione, per cui è opportuno che le vostre osservazioni arrivino prima della sua scadenza. Può darsi che il Governo presenti in anticipo gli emendamenti, ma non è nella mia responsabilità prevederlo. Pertanto gradiremmo che le vostre osserva-

zioni arrivino quanto prima, in modo che si possa tenerne conto. Lo ribadisco perché mi sembra un aspetto importante.

VANDELLI. Signor Presidente, so bene che le procedure parlamentari seguono regole precise ma, poiché avevamo inteso che la proposta del ministro Bossi intendesse coinvolgere le Regioni da un punto di vista politico, a nostro avviso tale coinvolgimento sarà efficace se ci potremo confrontare con un testo.

PRESIDENTE. Il Governo sarà molto diligente nel presentare gli emendamenti, ce lo auguriamo tutti.

VIZZINI (FI). Il Governo può presentare gli emendamenti in qualunque momento e quindi può confrontarsi con le Regioni in qualunque momento.

PRESIDENTE. Certamente. Le Regioni hanno prospettato di calibrare una loro proposta alla luce della presentazione degli emendamenti del Governo. Come Presidente di questa Commissione, non so quello che potrà venire prima.

BASSANINI (DS-U). Mi scusi, Presidente, ma non possiamo considerare la riforma di metà della Costituzione come un qualsiasi provvedimento di legge per il quale il termine che fissiamo per gli emendamenti preclude qualunque ulteriore proposta. Ci vorrà un po' più di flessibilità.

PRESIDENTE. Certo. Ho solo auspicato che il Governo non presenti gli emendamenti l'ultimo giorno, altrimenti dovremo slittare ancora con i tempi. Siccome c'è il tempo necessario per un confronto proficuo, mi sembra che chi ha la responsabilità di condurre la Commissione debba farlo presente anche ai nostri ospiti.

Lascio ora la parola all'assessore all'industria della Regione siciliana Marina Noè.

NOÈ. Signor Presidente, anzitutto la ringrazio per avere fatto riferimento alla mia Regione in maniera esatta. Mi scuso per la sottolineatura ma, poiché molto spesso veniamo chiamati «Regione Sicilia» e non «Regione siciliana», ogni qualvolta ci capita l'occasione ovviamente lo evidenziamo perché vorremmo essere chiamati con il nostro nome esatto.

Come Regioni a statuto speciale, ovviamente, sentiamo moltissimo questa riforma, la sentiamo già sulle nostre autonomie. La Regione siciliana ha uno statuto autonomo ormai da 57 anni e quindi abbiamo ritenuto, in perfetta armonia e d'accordo con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, di fare un approfondimento proprio in quanto Regioni a Statuto speciale e Province autonome. In questo approfondimento sono emersi numerosi temi, che comunque sono stati già introdotti dal presidente Ghigo perché sugli aspetti generali, come il modello dello Stato federale (quindi il

modello tedesco), i conflitti di competenza, l'interesse nazionale e ovviamente la Corte costituzionale, ci troviamo perfettamente d'accordo.

Riteniamo sia necessario inserire alcuni emendamenti, già presentati al Governo su richiesta del Ministro per gli affari regionali e del Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione in sede ufficiale, con i quali si intende tutelare le Regioni a statuto speciale. Si vuole soprattutto rispettare la maggiore autonomia delle Regioni a statuto speciale nel caso in cui i rispettivi statuti la prevedano. Riteniamo assolutamente importante, inoltre, inserire alla fine del primo comma dell'articolo 116 della Costituzione la possibilità di utilizzare procedure particolari per le modifiche agli statuti speciali.

Se il presidente Ghigo è d'accordo, i due emendamenti essenziali, riguardando semplicemente la salvaguardia delle autonomie delle Regioni a statuto speciale, potranno essere consegnati alla 1^a Commissione del Senato.

D'ONOFRIO (*UDC*). L'incontro di oggi è importante. È opportuno riprendere anche in questa occasione le questioni considerate da me essenziali, senza alcuna pretesa di impegnare con la mia opinione Gruppi politici, maggioranza o Governo ai fini della decisione.

Sono relatore del disegno di legge del Governo n. 2544, rispetto al quale sto ponendo una questione centrale sul Senato federale a tutti gli intervenuti, perché la materia riguarda Regioni, Province, Comuni, Consigli regionali e Giunte regionali e forze sociali, al di là della rappresentanza giuridica. La questione fondamentale riguarda il Senato federale (costituzione, composizione e compiti) e la forma di governo.

Vengo ai due nodi politici centrali, con un'avvertenza: tutte le questioni relative ai termini possono essere ragionevolmente considerate importanti, ma ritengo che il Governo intenda concludere *l'iter* della riforma costituzionale molto prima della fine della attuale legislatura, perché poi dovranno essere approvate le leggi elettorali per la Camera e un Senato diverso da quello attuale, leggi che richiederanno tempo. Lo dico perché siamo in una fase accelerata, dopo aver riflettuto su questi temi per vent'anni. Non si tratta di fretta inconsulta, ma di arrivare alla conclusione. Questo ai fini del rispetto dei termini per gli emendamenti è importante. Ripeto, il relatore è consapevole che il Governo intende concludere ragionevolmente entro il 2004, consapevole che si tratta di legge costituzionale.

Gradirei che le Regioni ci fornissero un'opinione sul punto. Intendono concorrere ad una conclusione costituzionale entro il 2004? Vi chiedo la cortesia di dire qualcosa in merito, in modo da capire quali potranno essere i termini di confronto. Questa è una premessa fondamentale, perché è difficile comprendere se, come è avvenuto negli anni precedenti, stiamo discutendo per non decidere o per concludere.

Circa il Senato federale, cosa si pensa che dovrà fare questo organo? Dovrà svolgere prevalentemente attività legislativa? Dovrà farla in modo tale da essere raccordato alla fiducia con il Governo? Dovrà svolgere funzioni diverse da quelle legislative? Il testo del Governo prevede funzioni

legislative molto ampie e si è esposto a più critiche, poiché esse ineriscono a una parte rilevante dell'indirizzo del Governo. Non si capirebbe allora come potrebbe il Senato fare delle leggi, impegnando la politica generale del Governo, senza che questo possa porre la fiducia. È un discorso di coerenza del testo. Se è incoerente, chiediamo se le posizioni elaborate dagli enti locali, dalle Regioni e dalle forze sociali abbiano una coerenza da proporre. Lo dico perché nelle audizioni precedentemente svolte abbiamo avuto l'impressione che si pensasse ad un Senato come organo di pura rappresentanza complessiva degli enti territoriali, quindi sostanzialmente consultivo. Come tale è totalmente diverso da un Senato che fa le leggi o che è eletto direttamente. L'elezione diretta ha un senso se si rappresentano territori, non se si rappresentano enti. L'elezione popolare diretta normalmente non è un'elezione di enti, ma di territori. È una scelta che si vuole condividere? È una scelta di fondo. Le due Camere sono destinate ad essere separate radicalmente? Si tratta di una questione molto delicata, come sottolineato anche dal presidente della Regione Lombardia Formigoni. Infatti, se il Senato deve occuparsi in via esclusiva o in via concorrente con la Camera anche di legge di bilancio e di finanziaria, c'è da chiedersi se questa materia sia sottratta all'indirizzo del Governo oppure no. Il problema è stato posto più volte anche dal collega Vizzini nel corso delle varie audizioni. Leggi che riguardano l'amministrazione finanziaria dello Stato sulle quali il Governo non può ricorrere alla questione di fiducia nei confronti del Senato, ad esempio, possono essere emanate dallo stesso?

Vorrei soffermarmi adesso sull'ipotesi della contestualità di elezione con i consigli regionali, di cui abbiamo discusso soprattutto questa mattina. I consigli regionali, in base alla legge costituzionale vigente, sono disciplinati in un certo modo, anche se ovviamente gli statuti possono trattare la materia in maniera diversa, in vista della formazione di maggioranze di governi regionali. La contestualità con l'elezione del Senato è perché rappresenti nel Senato le stesse maggioranze di governo, Regione per Regione? Il sistema elettorale potrebbe essere di un tipo o di un altro, a seconda che si voglia questo, o deve essere fatto nella contestualità, a prescindere dalle risposte che danno le popolazioni di ogni Regione in ordine alla maggioranza di Governo? Oggi la maggioranza è decisiva, con conseguenze sulla composizione dei consigli regionali. Il numero dei consiglieri varia a seconda del risultato. Il voto per la maggioranza di governo è decisivo per la composizione del consiglio. Il Senato federale, eletto Regione per Regione insieme ai consigli regionali, deve essere coerente con il voto che ha individuato la maggioranza? Deve poter rappresentare lo stesso equilibrio che c'è Regione per Regione? Rappresenta la maggioranza in ogni Regione o il popolo regionale con intenzioni diverse? Non è, infatti, la stessa cosa.

La contestualità con la Camera pone il problema di come si possa votare con la stessa e non essere legati al rapporto di fiducia; quella con i consigli regionali se il Senato debba essere composto in maniera da rappresentare le varie maggioranze regionali.

Per quanto riguarda la questione della forma di Governo, quella che si sta sviluppando in sede regionale, dopo la legge costituzionale approvata nel 1999, che è fortemente orientata in senso di rafforzamento della posizione del Presidente della Regione, sta avendo consensi tali per cui gli statuti regionali la confermano? La forma di Governo nazionale deve essere tale da completare un ordinamento regionale che si svolge in un certo senso, oppure quella regionale sta realizzandosi in modo diverso? La Conferenza delle Regioni può darci un orientamento molto utile. Negli statuti regionali si sta rafforzando la posizione della legge costituzionale del 1999 o sta subendo modifiche? C'è un problema, non di identità, ma di coerenza del sistema di governo nazionale con quelli regionali. Possono essere simili, diversi o opposti.

Venendo alla questione dei termini, la legge costituzionale rimane una competenza del Parlamento nazionale in carica. La Conferenza delle Regioni rimane dell'idea di un'autonomia costituzionale, anche dal punto di vista formale, del Parlamento della Repubblica o ritiene che il Parlamento della Repubblica debba recepire le decisioni della Conferenza? Pongo questa domanda perché la posizione del relatore su questo punto è diversa da quella del Governo.

Se le Regioni attendono gli emendamenti del Governo per poter decidere cosa fare e si va oltre i termini stabiliti dalla Commissione, ciò vuol dire che i termini della Commissione sono dati per caso. Se i termini della Commissione devono essere stabiliti in modo tale che le decisioni vengono comunque dopo, ciò comporta una ratifica. È una questione molto delicata. Posto che la Commissione stabilisce un termine e il Governo presenta emendamenti l'ultimo giorno, le Regioni, se vogliono discutere gli emendamenti del Governo, non possono più presentare emendamenti.

PASSIGLI (DS-U). Formalmente non sono emendamenti, sono suggerimenti.

BASSANINI (DS-U). E in quanto tali possono essere presentati in qualsiasi momento.

D'ONOFRIO (UDC). La questione è molto seria, si tratta di capire se il dibattito deve recepire o concorrere. Il Governo ha, infatti, presentato un testo.

GHIGO. Mi rendo conto della questione proposta dal senatore D'Onofrio e spero di fornire elementi chiarificatori. Noi interloquiamo ora con la Commissione; il passaggio di interlocuzione con il Governo è già avvenuto, anche se in modo non ineccepibile dal punto di vista formale perché in realtà una Conferenza unificata non c'è stata. Vi è stato un momento di incontro con il Presidente del Consiglio dei ministri e con il Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, nell'ambito del quale si è addivenuti ad un'intesa che è stata per certi versi parziale. Infatti gli emendamenti che il Governo si è impegnato ad assumere, come ha ricordato l'as-

sessore Vandelli, sono proposte di alcune Regioni, non di tutte. Al momento abbiamo quasi archiviato quell'episodio e ci troviamo in una fase di interlocuzione con la Commissione che è deputata ad esaminare il disegno di legge costituzionale. Se ciò comporta criticità dal punto di vista procedurale, modificheremo il nostro atteggiamento. Dal mio punto di vista, sarebbe più facile dire quali sono le posizioni delle Regioni di centro-destra, ma sussistendo la possibilità di arrivare ad una posizione congiunta, perché siamo vicini ad una forma di intesa su una proposta che la Commissione e il Governo valuteranno come riterranno di fare, vorremmo capire quali emendamenti il Governo presenterà formalmente. Il Governo si è impegnato a presentarne alcuni e siamo sicuri che lo farà, ma vorremmo vederli formalizzati; dopo, presenteremo le nostre considerazioni alla Commissione. È possibile fare tutto ciò anche entro il 13 novembre, rispettando i tempi della Commissione.

VANDELLI. Questo tema non è paragonabile al normale parere che la Conferenza Stato-Regioni si trova ad esprimere ogni settimana su argomenti di vario rilievo. Qui stiamo parlando della riforma della Costituzione, che ha coinvolto la Conferenza non solo in base all'articolo 2 del decreto legislativo n. 281 del 28 agosto 1997, che prevede un parere, ma anche in base all'articolo 9, che prevede il coinvolgimento collaborativo, senza fissare un termine preciso, e un apporto delle Regioni, come si è verificato concretamente, in precedenti importanti. Avevamo pensato di aprire questo terreno di lavoro e di collaborazione con il Governo, elaborando insieme dei testi. I tempi non ci hanno consentito di fornire questo apporto collaborativo. Il Governo stesso ci ha detto che c'è un disegno diverso da quello che conosciamo. Sul terreno collaborativo, non solleviamo un problema procedurale, ma di merito. Per esempio, tra i temi toccati dal senatore D'Onofrio vi è quello fondamentale dell'inserimento del bilancio e della legge finanziaria tra le materie bicamerali, con il dubbio che in questo modo una Camera priva del potere di fiducia sarebbe coinvolta in una delle materie essenziali di funzionamento dello Stato. Rispetto alle proposte ventilate dal ministro Bossi, le aree di incertezza sono di rilievo essenziale. Il nostro contributo risulta difficile e non produttivo come avremmo voluto.

Quanto alle altre due questioni sollevate, prendiamo atto che il Governo intende concludere la riforma entro il 2004; se ne prende atto il Parlamento, che è titolare della funzione costituente, le Regioni faranno ogni sforzo per adeguarsi ai tempi che saranno fissati. Ma non vorremmo che il nostro contributo fosse vanificato da una fretta che non si addice alle riforme costituzionali.

Richiamando i risultati delle audizioni precedenti, è stato sollevato il seguente interrogativo: in Senato devono esservi le stesse maggioranze di governo delle Regioni oppure il Senato deve rappresentare le varie anime, le varie istanze dei territori? Noi abbiamo tradizionalmente una predilezione per il *Bundesrat*, che risponde in una certa direzione alla domanda del senatore D'Onofrio, tuttavia pensiamo ad una subordinata che apra al

secondo tipo di opzione, con una rappresentanza su base regionale che comprenderebbe sia le maggioranze sia le minoranze.

Quanto alla forma di governo, si sta giungendo, sia pure con qualche ritardo, all'approvazione degli statuti regionali. Alcune Regioni hanno concluso il procedimento, altre sono in una fase avanzata. Alcuni statuti confermano l'elezione diretta del Presidente della Regione, altri si stanno orientando verso il modello del Presidente indicato nella scheda elettorale, quindi – sulla base delle indicazioni degli elettori – eletto dal Consiglio. Stiamo seguendo con attenzione questo percorso, che ciascuna Regione conduce per proprio conto. Non abbiamo inteso occuparci del tema della forma di governo nazionale non solo perché avremmo avuto idee diverse ma anche perché molti tra noi, che sono fermi difensori dell'elezione diretta del Presidente della Regione, ritengono che una filosofia analoga non debba essere trasposta a livello nazionale per diverse ragioni.

In primo luogo, molto sinteticamente, la forma di Governo nazionale tocca quella che Giovanni Sartori, in un articolo recente, ha richiamato come la *Grundnorm* dell'ordinamento, perché sono in gioco le libertà, perché sono in gioco meccanismi, valori e garanzie che non riguardano affatto le Regioni, perché non c'è simmetria. Faccio presente che nell'ordinamento attuale una Regione può essere legittimamente commissariata, cioè può essere governata da commissari. Questo già ci dice la distanza siderale che esiste tra la forma di governo della Regione e la forma di governo dello Stato, che, evidentemente, non può essere commissariato.

Ancora: ci sono ulteriori elementi importanti di asimmetria. Nella nostra forma di Stato parliamo di dinamiche che riguardano Parlamento, Governo, Presidente del Consiglio dei ministri e Capo dello Stato, ma queste dinamiche all'interno delle Regioni sono diverse. Manca un organo, non è poco: manca il Capo dello Stato, la cui figura si fonde nella figura del Presidente della Regione. Non è una differenza da poco.

VIZZINI (FI). Signor Presidente, innanzi tutto mi consenta di riprendere per un attimo la questione procedurale che pure è stata avanzata, perché tante volte la forma è anche sostanza.

Noi siamo di fronte ad un disegno di legge costituzionale che è stato approvato dal Consiglio dei ministri e non trasmesso al Parlamento, bensì alla Conferenza Stato-Regioni perché fa parte di quei provvedimenti particolari che il Consiglio dei ministri esamina due volte: solo dopo che vi è stato il confronto con la Conferenza Stato-Regioni riesamina il provvedimento e lo licenzia per il Parlamento. È una procedura a volte rigida.

Il disegno di legge che il Governo precedentemente aveva approvato sulla modifica del Titolo V si è fermato a quella prima emanazione del Consiglio dei ministri e non è mai giunto in Parlamento perché è rimasto alla Conferenza Stato-Regioni. Si tratta di un momento di confronto a livello di esecutivi che a noi può un po' rammaricare, per dirla con Ralf Dahrendorf perché si sostanzia nell'insostenibile leggerezza dei Parlamenti, tuttavia è una procedura che è stata adottata.

Qui noi stiamo per modificare norme importanti della Costituzione, pertanto, a prescindere dal rapporto tra esecutivi e nei termini in cui questo può essere fatto (che ovviamente non saranno rigidi perché io suppongo che vi saranno modifiche e riflessioni, dandoci tempi di lavoro serrato perché il relatore si è assunto un impegno e nessuno di noi può pensare di non aiutarlo a mantenerlo), se la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e i rappresentanti degli esecutivi regionali vogliono continuare ad interloquire direttamente con il Parlamento, non potremo che esserne lieti; anzi, se l'aspirazione è anche quella di concorrere in qualche modo alla costituzione del Senato delle Regioni, è bene che si abituino a discutere con chi fa le leggi e non soltanto con chi governa il Paese, visto che non c'è la tradizione di un rapporto con le Assemblee legislative, che pure sarebbe stato logico.

Questo è il Parlamento e quando un Governo viene a dirci – come ha fatto all'inizio della legislatura – che un decreto-legge doveva essere approvato senza modifiche perché era stato siglato un accordo in Conferenza Stato-Regioni, sostanzialmente finisce per creare un *vulnus* alla natura e alle radici stesse del Parlamento della Repubblica italiana. Pertanto, visto che dobbiamo modificare la Costituzione, è bene che le cose cominciamo a dircele con una certa chiarezza, perché le regole che dobbiamo cambiare sono regole con le quali ci auguriamo il Paese possa vivere per molti anni.

Detto questo, non è facile fare domande perché sostanzialmente non abbiamo avuto un'esposizione di cose che gli esecutivi regionali chiedono. Forse ne abbiamo apprese di più leggendo i giornali dopo l'incontro con il Governo. Per esempio, ho letto che è stato chiesto che la legge finanziaria sia discussa ed approvata anche dal Senato delle Regioni. Mi limiterò pertanto a fare alcune domande, anche su questioni sulle quali non vi siete espressi, sperando di avere delle risposte e, soprattutto, sperando che questo colloquio possa continuare.

La prima domanda è questa: si è parlato dell'interesse nazionale e quindi, sostanzialmente, di quella parte della proposta che, se approvata, diventerebbe il secondo comma dell'articolo 127 della Costituzione. Rimane però il primo comma di questo articolo che recita «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». Siccome su questo abbiamo anche opinioni difformi, il Governo ci ha detto, in alcune circostanze, che a causa del nuovo Titolo V e di questa norma si è prodotta una moltiplicazione dei ricorsi alla Corte costituzionale e che sostanzialmente affidiamo alla giurisdizione compiti che invece dovrebbero competere ad una stanza di compensazione politico-istituzionale. Uno Stato organizzato in modo federale non può avere sempre la Corte costituzionale come giudice. Vorrei sapere se questa è un'esigenza che loro sentono. Mi chiedo se il rimedio previsto dalla precedente modifica del Titolo V, quello cioè di una stanza di compensazione (che era quello che non è piaciuto molto, se ho letto bene quanto è stato scritto in quest'ultimo anno e mezzo, ai Presidenti delle Regioni: mi riferisco al-

l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, verso la quale ho visto un grande trasporto da parte dei Consigli regionali, ma nessun trasporto, a dir poco, da parte degli esecutivi regionali), potrebbe essere un rimedio anche a venire: prima di adire la Corte costituzionale, vi potrebbe essere il tentativo di una mediazione politica in sede parlamentare per evitare il ricorso alla Corte, sottraendo alla giurisdizione decisioni che debbono essere politiche.

Ovviamente la questione che è stata posta dai rappresentati degli esecutivi regionali ne pone qui un'altra, quella dell'interesse nazionale. Al riguardo vorrei sapere se la facoltà potestativa, che viene affidata al Capo dello Stato, di emanare o meno un decreto può finire – a loro avviso – per mettere il Capo dello Stato in una posizione che non è più quella di organismo di garanzia, facendolo quindi diventare oggetto di attacchi di natura politica. Per cui un Capo dello Stato che decide di non emanare un provvedimento, dopo che il Senato glielo ha sottoposto, compie una scelta che poi, almeno da un certo punto di vista, può essere sindacabile e metterebbe quello che io chiamo ancora Capo dello Stato, ma che nel disegno di legge è il Presidente della Repubblica federale, in questa condizione.

Un'ulteriore domanda, che potrebbe sciogliere tutta una serie di nodi relativi alla materia finanziaria, in relazione all'articolo 119 della Costituzione. È evidente che se tale articolo fosse attuato così come è scritto, con l'autonomia finanziaria, resterebbero da affrontare due questioni: le risorse perequative, che vanno previste con legge dello Stato e di conseguenza da tutti e due i rami del Parlamento, e un altro fondo, che è indicato al comma successivo, di promozione dello sviluppo economico (penultimo comma dell'articolo 119 della Costituzione).

Le Regioni partecipano all'Alta Commissione: sono in grado di dirci, sulla base dei lavori che si svolgono, come stanno andando le cose? Quali sono i tempi? Infatti, a mio avviso, una cosa è pensare che questo provvedimento entri in vigore essendoci già uno stato avanzato del federalismo fiscale, altra cosa è sapere che con il bilancio a legislazione invariata e con la legge finanziaria, senza il federalismo fiscale, dobbiamo affrontare una fase nuova per la quale io – che sono senatore di questa legislatura – non invidio né i miei colleghi della prossima legislatura, ma neanche i governatori della prossima legislatura regionale. Basta considerare quello che succede in questi giorni in questo ramo del Parlamento per comprendere che ipotesi come quella di oggi al Senato non sarebbero più possibili perché circa 14-15 articoli del decreto-legge n. 269, la cui conversione in legge è stata approvata oggi ponendo la questione di fiducia, riguardano materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, dove quindi il Senato ha la competenza primaria.

Sugli statuti speciali, credo che le cose che ha sostenuto l'assessore Noè siano di fondamentale importanza; però il Governo ha attuato già una serie di norme a tutela dei nuovi statuti delle Regioni speciali. A mio avviso si pone un problema diverso: occorre una riflessione sugli statuti speciali, che sono tutti diversi tra loro, ma che sostanzialmente ri-

schiano di far diventare a statuto molto più ordinario le Regioni a statuto speciale, se restiamo nell'attuale condizione.

Faccio un esempio semplicissimo, e mi dispiace che riguardi la mia Regione, ma sono gli esempi che capisco meglio. La tecno-Tremonti, in una Regione come la Sicilia, che ha la titolarità di tutti i tributi, se la paga, la Regione: più sarà applicata la tecno-Tremonti in Sicilia, meno gettito di imposte avrà la Regione siciliana. Mentre in una Regione a statuto ordinario, ove la finanza è prevalentemente per trasferimento, lo Stato elargisce una prodigalità e la paga, in Sicilia, invece, quando lo Stato elargisce è la Regione che paga in termini di minore gettito, con buona pace dei cittadini che pensano che sia una ricchezza. Siccome tutte le forme di incentivo per l'economia, nel futuro, saranno basate – giustamente – non più sui contributi, sulle pratiche, sulle domande, sui faldoni che giacciono negli uffici, ma su meccanismi automatici, questi aspetti vanno rivisti.

Chiedo dunque a questa Commissione e alle Regioni a statuto speciale, ferme restando le garanzie costituzionali che devono essere riconosciute, se non si ritiene opportuno che proprio la Commissione sulle questioni regionali avvii un confronto sulla questione degli statuti per i profili non di costituzionalità, ma di funzionamento e di mantenimento della specialità, che rischia di scadere nella peggiore ordinarietà, nel senso che vanno molto più avanti le Regioni a statuto ordinario di quelle a statuto speciale; i problemi che qui sono stati posti ed altri che ci vengono posti nelle sedi delle Regioni sono di fondamentale importanza.

BASSANINI (DS-U). Signor Presidente, innanzi tutto, visto che è stata posta una corposa questione procedurale, non posso non formulare subito su questo (anche per poi porre alcune domande ai rappresentanti delle Regioni) una riserva procedurale.

Il relatore ha affermato che il Governo vuole concludere. Ebbene, in materia di riforme costituzionali il potere costituente non spetta al Governo, spetta al Parlamento.

Il senatore Mancino ed il sottoscritto, parlando a nome dei due maggiori Gruppi di opposizione, hanno dato piena disponibilità a concorrere per giungere ad una soluzione positiva in tempi ragionevolmente brevi: sicuramente, signor relatore, senatore D'Onofrio, entro il 2004. Però qui si tratta di intenderci: non stiamo discutendo dei molluschi lamellibranchi, come si diceva una volta, ma della modifica di una parte consistente della legge fondamentale dello Stato, che riguarda gran parte della struttura istituzionale della Repubblica.

Qui vorrei essere estremamente chiaro. Se siamo consapevoli di questo, si affronta il problema con quella flessibilità procedurale che il nostro Regolamento consente e che ci permette di fare un lavoro utile. Se invece l'intenzione è un'altra, cari amici e colleghi, ricordo che la Costituzione prevede il *referendum*: se si va al *referendum*, alla fine non decideranno né il Parlamento né le rappresentanze delle Regioni, ma lo farà il corpo elettorale.

Penso che su tali questioni sia estremamente utile, invece, cercare di costruire insieme una soluzione, anche perché credo che abbiamo imparato che, in materia di riforme istituzionali, costruire soluzioni a colpi di maggioranza conduce soltanto alla precarietà di queste riforme.

Se, come abbiamo detto il senatore Mancino ed io, gli spazi ci sono, devo però registrare l'irrigidimento procedurale di poco fa in modo molto negativo.

Gli emendamenti proposti dalle Regioni sono utili come suggestioni preziose ed autorevoli fino a quando il Parlamento non avrà votato il relativo articolo. Naturalmente, prima arriveranno e meglio sarà, perché ci consentiranno di procedere e di lavorare. Ma sotto questo profilo non è possibile pensare che la Conferenza dei Presidenti delle Regioni sia assoggettata alle regole procedurali del singolo parlamentare.

Per altro verso, signor Presidente, credo che il termine per la presentazione degli emendamenti in questo caso debba essere inteso come un termine, per così dire, normale, non escludendo la presentazione di emendamenti ulteriori, e cioè senza escludere che l'andamento del dibattito su tale questione possa anche consentire, un domani, di presentare emendamenti successivi, perché l'andamento dei nostri lavori e le decisioni prese sui primi articoli possono suggerire di modificare alcune posizioni. In una materia di questo genere se non assumiamo questo atteggiamento flessibile significa che non vogliamo svolgere un confronto vero. Osservo ciò perché finora sul terreno dei tempi e della volontà di conclusione abbiamo fornito delle assicurazioni e assunto degli impegni, a fronte, però, di una pari volontà di affrontare il problema in modo aperto e costruttivo.

Vengo alle domande.

La prima che intendo rivolgere è apparentemente marginale. Nelle proposte del Governo ci sono anche poche, ma significative modifiche al Titolo V della Costituzione. Ovviamente è apprezzato che siano poche, perché il Governo dimostra così di non volere rimettere in discussione tutto il Titolo V: rispetto all'inizio di questa legislatura ciò rappresenta un passo in avanti, poiché l'Esecutivo intende modificare solo alcuni punti, seppur non irrilevanti. Non c'è dubbio, però, che dobbiamo cogliere questa occasione. La prima domanda, dunque, è la seguente: ritenete che sia il caso di modificare la norma che prevede il Consiglio regionale delle autonomie locali (articolo 123, ultimo comma), quanto meno nel senso di togliere la sua costituzionale definizione e qualificazione di organo consultivo, lasciando agli statuti la facoltà di stabilirne il ruolo e quindi, in alcuni casi, di prevedere un ruolo che possa avere un'efficacia maggiore di quella di una pura sede di espressione di pareri?

La seconda questione che intendo porre è la seguente. Ritenete che un Senato federale si ponga, come qualcuno dice, in alternativa alla Conferenza Stato Regioni e alla Conferenza unificata o, come io credo (naturalmente vorrei però sentire la vostra opinione), siete dell'avviso che si tratti di due organismi necessari, uno che si proietta sulla necessaria cooperazione istituzionale tra i Governi (nazionale, regionali e locali), l'altro invece sul piano dell'attività legislativa?

La terza domanda riguarda quanto segue. Il senatore D'Onofrio l'ha già proposta, ma la risposta è stata un po' sommaria. Qual è il ruolo che voi ritenete proprio del Senato federale? Il Senato federale può avere un ruolo principalmente di concertazione nella legislazione, di rappresentanza dei territori, di contrappeso e garanzia, com'è, per molti versi, il Senato federale americano. Però vi sono anche modelli diversi nei vari Stati, dal *Bundesrat*, al Senato americano, al Senato francese (pur non essendo la Francia uno Stato federale, tuttavia per certi versi è un Senato che presenta degli aspetti di composizione e di struttura sicuramente interessanti). Il testo del Governo sembra orientarsi (ed è una scelta) verso un *mix* tra una funzione di garanzia e di bilanciamento nel sistema dei poteri e una funzione di rappresentanza territoriale. Qual è l'orientamento delle Regioni e quali conseguenze ne derivate in relazione al problema della sua composizione e dei suoi poteri e competenze?

Quarta domanda: avete esaminato l'ipotesi di una soluzione mista, che ha tradizioni antiche (penso, ad esempio, alla proposta di Livio Paladini di anni fa) e che ovviamente andrebbe valutata insieme alle due proposte che abbiamo finora esaminato (la soluzione *Bundesrat* e la soluzione Senato esclusivamente ad elezione diretta), sia pure con qualche meccanismo di raccordo con il territorio variamente identificato?

Quinta domanda: sul terreno delle funzioni e dei poteri, che è assolutamente decisivo, ritenete convincente la soluzione delineata o forse pensate che sia più convincente la soluzione di altri ordinamenti in cui il Senato federale concorre con la Camera, senza avere necessariamente l'ultima parola, nell'adozione delle decisioni legislative che comunque incidono sugli interessi e l'autonomia delle Regioni?

È chiaro che in questa seconda ipotesi la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui parlava il professor Vandelli sarebbe competenza necessariamente bicamerale, ma lo sarebbe anche la legge finanziaria. Conosco l'obiezione che è stata formulata in merito: la legge finanziaria è parte essenziale del programma di Governo; ma il problema è se in uno Stato federale il Governo possa decidere sulla ripartizione delle risorse da solo, vincolando la sua maggioranza, o se non debba confrontarsi e concertare con altri soggetti, ad esempio le Regioni o, se si vuole, le Regioni e gli enti locali. La logica del federalismo non è più quella della sovranità accentrata in un unico livello e in un'unica istituzione; se si ragiona così, allora le cose cambiano.

Infine, un'ultima domanda. Il senatore Vizzini ha posto un problema in relazione all'articolo 119 della Costituzione, io però vorrei riproporvi la questione sotto un altro punto di vista, come ho già fatto alle altre rappresentanze istituzionali. Al di là dell'attuazione dell'articolo 119, su cui speriamo di avere da voi informazioni incoraggianti in merito ai lavori dell'Alta Commissione – come vedete, anch'io so esercitare l'arte del sarcasmo –, pensate che vi sia un problema di connessione fra quanto sta avvenendo sul terreno della finanza regionale e locale e la riforma costituzionale?

Mi spiego, pensate che dobbiamo affrontare il tema di come arrivare al completamento della riforma federale avendo istituzioni regionali e locali in grado di far fronte ai nuovi compiti e responsabilità e quindi finanziariamente robuste e solide?

Non vi nascondo infatti che il timore di qualcuno di noi è che, arrivati all'attuazione della riforma federale, approvata entro il 2004, a quel punto avremo soffocato per asfissia finanziaria le Regioni e gli enti locali e non avremo più i soggetti del sistema federale che dovrebbero essere in grado di camminare con le loro gambe e di attuare la riforma. A quel punto i cittadini cominceranno a pensare che forse è meglio non attuare la riforma federale, altrimenti funzioni e servizi andranno a istituzioni che non avranno le risorse finanziarie e le capacità organizzative per farvi fronte.

VILLONE (DS-U). Signor Presidente, vorrei fare qualche considerazione ulteriore rispetto a quelle svolte dai colleghi.

Sulla questione dei termini, per la verità, non mi sconvolgo nel vedere che emerge qualche problema, perché in realtà questa non è questione che si pone nel rapporto tra maggioranza e opposizione. Capisco il collega D'Onofrio, il quale ha il seguente problema: il Ministro competente del Governo gli ha ufficialmente detto che vi erano emendamenti che recepivano posizioni delle Regioni, ma oggi ci è stato detto altrettanto ufficialmente che ciò non era vero. È chiaro che il relatore ha il problema di essere smentito nel momento in cui arriva un emendamento del Governo e magari, due giorni dopo, ecco la rilevanza del termine, le Regioni dicono: no, grazie, non siamo noi.

PRESIDENTE. Senatore Villone, la prego di arrivare alle domande.

VILLONE (DS-U). Signor Presidente, mi consenta una considerazione sulla vita in generale. Quindi, una volta acquisito ciò, lo sapremo tutti e non ne faremo un problema.

Circa i punti già emersi, anch'io aderisco alla domanda posta dal collega Bassanini, che mi sembra cruciale: vogliamo essenzialmente una funzione di generica rappresentanza o una partecipazione concreta, ampia e significativa a funzioni decisionali vere?

Questa è una scelta che va compiuta e l'elemento simbolico di tale scelta passa proprio attraverso le Conferenze. Il collega Bassanini afferma che le Conferenze possono rimanere. Dipende, perché se pensassimo ad un certo Senato, fatto in un certo modo, potremmo anche ritenere quelle funzioni assorbite; se però queste rimangono in piedi così come sono oggi bisogna chiedersi cosa farà questo Senato, che, rispetto al Parlamento nel suo insieme, diventerebbe un organo di ricezione delle decisioni, come del resto, badate, avviene già oggi.

Penso che quel passaggio delle Conferenze, e faccio mia la domanda del collega Bassanini, sia significativo delle idee che si hanno in testa. Quindi, i nostri amici qui presenti pensano che il sistema delle Conferenze

debba rimanere così com’è o invece che debba essere significativamente rivisto nella sua strutturazione e portata? Questo aspetto non è irrilevante rispetto a quanto stiamo facendo.

Circa la contestualità dell’elezione, il professor Vandelli ha argomentato l’opzione della contestualità in termini di radicamento. Anche qui vorrei porre una domanda: radicamento in cosa? Perché, vedete, la contestualità significa radicamento in un terreno assai friabile, quello cioè della battaglia del ceto politico regionale nel contesto elettorale. A questo proposito, dico tra parentesi che sarei fermissimamente contrario alle forme di rendicontazione che il professor Vandelli lasciava adombrare da parte dell’eletto nei confronti dei rappresentati, cioè dei Consigli regionali, immagino almeno volesse dire questo. So che è stata avanzata questa idea, alla quale però sono personalmente avverso nella maniera più ferma.

Il radicamento sta pertanto in questa emanazione del momento elettorale, che dal Consiglio regionale si espande sul livello nazionale, un radicamento che credo sia debolissimo. Domando allora al professor Vandelli ed ai nostri amici qui presenti se il nostro vero obiettivo non debba invece essere quello non già di un generico radicamento, quale che sia, ma quello di attrarre nel Senato il segmento di peso vero, effettivo e maggiore del sistema politico regionale.

Da ciò l’opzione della composizione mista, che può sembrare debole ma dipende molto poi dai soggetti cui si riferisce. Lasciamo stare adesso il tema degli enti locali e guardiamo alla parte che riguarda i soggetti qui presenti, cioè alla partecipazione al Senato dei Presidenti delle Giunte: sarebbe di maggior peso il segmento del sistema politico regionale che viene in Senato attraverso i Presidenti delle Giunte o attraverso il radicamento da contestualità, ripetendo, non assistito da forme di rendicontazione? Per me tale ultima questione non potrà mai essere posta.

Lo dico per sostenere la seconda domanda, che pure poneva il collega Bassanini: avete pensato a modelli di composizione mista il cui peso e la cui efficacia dipendono molto da come questi si strutturano e che possono essere, a mio avviso, assai maggiori di quelli derivanti dalla mera contestualità o radicamento debole, come lo definisco io?

L’ultima questione riguarda l’interesse nazionale. Credo che si tratti di uno dei problemi veri, non perché è stato un errore non contemplarlo nel Titolo V riformato – cosa che ho sempre sostenuto – ma perché l’interesse nazionale è una clausola generale di snodo che dà elasticità al sistema, tanto è vero che in un modo o nell’altro, con formule diverse, è presente in tutti i sistemi federali. Non esiste alcuna Costituzione in cui l’interesse nazionale non sia in qualche modo previsto.

Ora, nonostante il silenzio del Titolo V al riguardo, l’interesse nazionale sta cominciando ad emergere nelle primissime sentenze della Corte costituzionale. È del tutto evidente che non può non esserci un interesse nazionale, perché altrimenti verrebbe meno il motivo di essere di uno Stato.

Il professor Vandelli – pongo questa domanda in particolare a lui in quanto mi sto addentrando in una specificità tecnica particolarmente com-

plessa – fa sostanzialmente la seguente affermazione: è difficile pensare ad una valutazione *ex post*, sia che si tratti di un giudice, sia che si tratti di un soggetto politico. Almeno io ho inteso così la sua affermazione. Come va intesa tale affermazione? Nel senso che si rende necessaria una valutazione *ex ante*? Va intesa nel senso che si rende necessaria una casistica di interesse nazionale? È possibile che vi siano un interesse nazionale e una sua elencazione casistica? A chi spetta il controllo della casistica? Se ne potrebbe fare a meno e mantenere l'impianto del Titolo V. Va bene che l'ho sempre considerato un errore, ma in realtà l'impianto del Titolo V ha tolto di mezzo l'interesse nazionale ed ha ingabbiato talmente le potestà regionali e statali in un vasto ambito di potestà condivise, che l'interesse nazionale ha perso, secondo coloro che l'hanno formulato, la sua ragion di essere. È nella cogestione delle potestà che nell'attuale Titolo V svanisce l'interesse nazionale. A mio avviso, però, quel modello non funziona ed è questo il quesito che pongo al professor Vandelli. Le prime sentenze della Corte costituzionale cui facevo riferimento indicano una grande fatica d'impianto, non perché si tratta dell'avvio di una giurisprudenza, ma proprio perché l'impianto è complesso e faticoso. Dove va questo interesse nazionale? Nell'esposizione del professor Vandelli non ho trovato tale risposta. Mi sembra che sia uno dei punti centrali di cui ci si deve occupare.

PASSIGLI (DS-U). Signor Presidente, vorrei farle una proposta, anche di carattere procedurale, considerato che, una volta conclusi gli ultimi tre interventi, sarà da considerare poi il tempo per le risposte.

I senatori dell'opposizione che si occupano di questo specifico tema hanno da tempo fissato una riunione, che avrà inizio tra breve, per cui sarebbe difficile la partecipazione di molti di noi se la seduta si protraesse.

PRESIDENTE. Se ci si limitasse a porre soltanto domande, si riuscirebbe a rispettare i tempi.

PASSIGLI (DS-U). Proprio per garantire il fine della celerità dei lavori, mi chiedo se non si potrebbe decidere un supplemento di audizione, considerata anche la natura delle domande, che non investe solo la questione toccata dal presidente Ghigo.

PRESIDENTE. Senatore Passigli, i nostri ospiti potranno inviare risposte scritte. Tra l'altro, il presidente Ghigo ha preannunciato che da parte delle Regioni sarà comunque presentato un documento scritto in cui si terrà conto di queste problematiche, anche perché credo che per il momento non possano essere date risposte precise. Vi prego dunque di voler formulare esclusivamente domande nei tempi stabiliti dall'Ufficio di Presidenza. Non è questo il luogo per poter modificare le procedure.

PASSIGLI (*DS-U*). Si può certamente fissare – se lei lo ritiene, signor Presidente – un supplemento di audizione con la delegazione regionale.

PRESIDENTE. Per il momento la prego di limitarsi a porre domande.

PASSIGLI (*DS-U*). La prima domanda, che rivolgo a lei Presidente, ma anche al senatore D'Onofrio, non è esclusivamente procedurale. In effetti, il senatore D'Onofrio ha detto che come relatore ha colto l'esigenza del Governo di voler concludere possibilmente tutto l'*iter* della riforma entro il 2004, per dare poi avvio ad una serie di leggi, a cominciare da quelle elettorali, che potremmo definire di attuazione. Dal momento che a tutti è noto che nel 2005 si svolgeranno le elezioni regionali, se ne potrebbero trarre alcune indicazioni in merito alla modalità di prosecuzione dei nostri lavori. Credo che già in questa prima fase vi sia stata un'ampia verifica delle intenzioni dell'opposizione, disponibile ad un confronto per giungere ad un testo di riforma della Costituzione. Non è stata manifestata alcuna intenzione ostruzionistica, così come del resto è accaduto nelle passate legislature, in cui si discusse per decidere e non per non decidere. Mi limito solo a ricordare che i lavori della Bicamerale approdarono addirittura nell'Aula del Parlamento e lì, non certo per colpa del centro-sinistra, non si giunse a conclusione.

Al di là di quanto accaduto in passato, la domanda preliminare da porre, perché dà ai nostri lavori non solo tempi e ritmi diversi ma anche sostanza diversa, è la seguente: il Governo intende giungere ad una riforma dell'intera Costituzione – e dunque del Senato – in modo da far sì che, contestualmente alle elezioni regionali del 2005, qualora passasse la tesi della contestualità e venisse accolta nel testo costituzionale o nella legge elettorale, si tengano anche le elezioni del Senato, previa richiesta al Presidente della Repubblica del suo scioglimento? Naturalmente, se si arrivasse ad un Senato riformato insieme ad una legge federale riformata, credo che sarebbe inevitabile pensare ad uno scioglimento.

VIZZINI (*FI*). Ne dovrebbe sciogliere soltanto una parte perché nel 2005 votano solo quindici Regioni su venti.

PASSIGLI (*DS-U*). Questo è un ulteriore elemento di riflessione di notevole rilevanza. È una delle domande che il relatore e il Governo dovranno porsi, ma che interessa anche le stesse Regioni.

In questo senso dunque rivolgo una domanda al presidente Ghigo, il quale sostiene che il suo modello ideale è il *Bundesrat*: si tratta di un modello molto chiaro e noto, per cui non c'è bisogno di perdere tempo per illustrarlo. Poi dice: e quindi – ed è su questo «quindi» che lo interrogo – consideriamo come soluzione meno distante dal modello *Bundesrat* la contestualità delle elezioni tra Senato e Regioni. Innanzi tutto, il problema sollevato dal senatore Vizzini, lo avrei sottolineato anch'io, considerato che la contestualità non esiste neanche oggi a livello di elezioni regionali.

Le Regioni pensano ad un *election day* regionale comune per cui si potrebbe stabilire, costituzionalmente e non negli statuti regionali, che le Regioni si rinnovano tutte lo stesso giorno? Cosa comporterebbe ciò, considerato che questa novità avrebbe un riflesso anche sulla forma di Governo? Cosa avviene se si va ad uno scioglimento anticipato dei Consigli regionali? Si pensa ad un Senato che non si rinnova, come quello americano, a scadenze ben definite e con una sua logica, oppure ad un Senato che si rinnova occasionalmente, a seconda delle vicende politiche specifiche di venti Regioni? Si tratta ovviamente solo di domande rispetto alle quali non ho risposte precise. Ovviamente potrei anche esprimere le mie convinzioni al riguardo, ma non credo interessino la Commissione. Mi interessa invece sapere se questo tema è stato approfondito dalle Regioni in questi termini oppure no. Inoltre, come diceva il relatore, senatore D'Onofrio, a tale contestualità quale modello di Senato corrisponde? Quale fine si intende conseguire con la contestualità?

I senatori eletti contestualmente ai Consigli regionali decadrebbero in caso di scioglimento di quel Consiglio e di nuove elezioni regionali? Se così fosse, se a questo si pensa, immagino enormi problemi anche in termini di principio di rappresentanza, di elezione senza vincolo di mandato e così via. Si intende invece esprimere semplicemente la necessità di un radicamento del rappresentante, del senatore, con il suo territorio? È un radicamento debole, diceva il senatore Villone, e concordo con tale impostazione. Vi possono essere maniere ben più significative di rappresentare un territorio, un livello di governo, un titolare di sovranità, quali sono le Regioni nel nuovo assetto costituzionale, nel Senato federale. Mi sembra un aspetto importante.

Analogamente, mi sembra non si possa eludere un interrogativo circa la forma di Governo, con riferimento all'articolo 116 della Costituzione. Questa mattina i rappresentanti dei Consigli regionali hanno affermato che a loro avviso (ma ritengo sia opinione condivisa a livello regionale) sarebbe necessario introdurre una maggiore flessibilità nella disposizione attuale della legge costituzionale n. 1 del 1999 che, come ben sapete, prevede che in caso di morte, impedimento o dimissioni del Presidente si proceda a nuove elezioni. Ebbene, quale maggiore flessibilità si vuole introdurre? È sufficiente prevedere la possibilità che gli Statuti regionali configurino l'esistenza di un vice Presidente che subentra in certi, ma limitati, casi (morte, impedimento grave, dimissioni legate all'assunzione di particolari cariche istituzionali) come nella proposta dei Consigli regionali oppure si vuole una flessibilità maggiore che prevede la possibilità del subentro di un vice Presidente eletto contestualmente con il Presidente anche in caso di dimissioni non motivate dalle precedenti considerazioni? In altre parole, la forma di Governo prevede l'elezione di una persona oppure quella persona è l'espressione di una maggioranza che si intende conservare ed eleggere (nel momento in cui i cittadini eleggono un Presidente, in realtà, possono eleggere un Presidente e un vice Presidente)? Esprimono una maggioranza o esprimono il consenso popolare a che una persona, quella persona e nessun'altra, sia presidente di quel Governo regionale?

È un punto molto importante. Nulla nella logica del maggioritario, sia esso bipolarismo o no (il maggioritario contempla anche forme bipolari), prevede che necessariamente l'investitura popolare sia l'investitura di una persona: può essere benissimo l'investitura di una maggioranza. Qual è la posizione delle Regioni su questo punto?

Non mi soffermo sull'articolo 119, perché lo hanno già fatto ampiamente i colleghi, specificando però che questo è sicuramente uno dei punti fondamentali che vanno chiariti e che non è pensabile che vi siano titolari di sovranità che non hanno poi un qualche potere reale sull'allocazione delle risorse complessive nel sistema di Governo; altrimenti, avremmo un trasferimento di sovranità a cui non corrisponde alcun reale potere di Governo. Come si vede questo snodo? Si vede una potestà del Senato in termini di legge finanziaria, stante il fatto che la riforma costituzionale avviene in tempi rapidi, cioè presumibilmente prima che si dia attuazione a forme di federalismo fiscale? Si pensa a norme transitorie? Qual è l'opinione dei Governi regionali su questo punto?

MANCINO (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, mi limiterò a fare un annuncio e me ne scuso. Poiché abbiamo insistito sui tempi del procedimento, essendo io convinto che i tempi obbligano non solo le Regioni, ma anche i parlamentari, ad essere tempestivi anche nella formulazione degli emendamenti, rinuncio a porre quesiti, perché, come ha già ricordato il senatore Passigli, abbiamo fra poco un'altra riunione. Se i rappresentanti delle Regioni ci facessero pervenire una loro prima riflessione in ordine ai quesiti che sono stati posti, saremmo ben lieti di poterla leggere, ma non vorrei rimanere a metà strada fra l'esigenza di andare via e i tempi della discussione, che sono tiranni. Pertanto, non rivolgerò alcuna domanda ai nostri ospiti.

DENTAMARO (*Misto-Udeur-PE*). Signor Presidente, anche io parteciperò alla riunione cui si riferivano i colleghi che mi hanno preceduto.

Anzitutto ringrazio il presidente Ghigo e gli assessori Vandelli e Noè, auspicando di poterli riascoltare in seguito, giacché rileviamo che al momento la posizione delle Regioni è ancora in corso di definizione.

Proprio per questo, più che porre una domanda, desidero segnalare una questione, anticipando in parte l'intervento che svolgerò durante la discussione generale sul disegno di legge costituzionale n. 2544; è una questione circoscritta, ma non irrilevante, soprattutto perché, se non mi è sfuggita qualche battuta iniziale del presidente Ghigo, vi è nell'ambito delle Regioni un orientamento favorevole alla limitazione dell'elettorato passivo, contenuta nella proposta governativa per la composizione del Senato, a coloro che siano stati o siano componenti di assemblee elettive nel territorio del quale si tratta di eleggere i rappresentanti al Senato. Vorrei far rilevare che in questa maniera la platea degli eleggibili, e quindi la composizione del futuro eventuale Senato federale, inevitabilmente riprodurrebbe l'attuale situazione di enorme squilibrio tra presenze maschili e femminili nelle assemblee rappresentative. Al di là di ogni altra conside-

razione, al di là anche di una mia personale contrarietà più generale a tale limitazione dell'elettorato passivo, che produce l'effetto di blindare un ceto politico, in controtendenza rispetto alle istanze diffuse di individuare meccanismi più soddisfacenti di selezione delle classi dirigenti, al di là di tutto questo e di altre considerazioni di opportunità, ritengo che oggi il risultato che ho prefigurato si ponga insanabilmente in contrasto con alcune norme della prima parte della Costituzione. Mi riferisco indubbiamente al novellato articolo 51, che impone azioni positive, quindi provvedimenti, per favorire il riequilibrio della rappresentanza; si potrà discutere se tali provvedimenti possano o debbano comprendere o meno meccanismi da inserire nelle leggi elettorali del tipo quote o riserve percentuali nelle candidature, ma certamente ne risultano vietati provvedimenti, per così dire, negativi, azioni che limitino inevitabilmente l'accesso paritario di entrambi i sessi.

Dico ancora qualcosa di più: sono convinta che il contrasto con la normativa costituzionale non riguardi soltanto la novella dell'articolo 51, cioè il comma di recente introdotto, ma investa addirittura il vecchio testo del comma 1 dell'articolo 51 e l'articolo 3 della Costituzione. Anche qui, non solo nel senso dei principi di egualianza sostanziale, ma addirittura di egualianza formale, perché, come dicevo poc'anzi, il risultato di avere una platea di eleggibili limitata a soli uomini e ad una percentuale bassissima, quasi irrisoria, di donne, che è quella presente nelle attuali assemblee elettive, è un risultato puramente matematico.

Prima che si proceda oltre nelle riflessioni, chiedo di tener presente questo elemento, che mi pare osti in maniera assoluta alla soluzione proposta dal Governo.

VANDELLI. Signor Presidente, mi soffermerò prima di tutto sulle questioni sollevate dal senatore Vizzini. Mi trovo in imbarazzo nel tentare, modestamente, di contrastare una *vox populi*, che in realtà è una voce istituzionale molto diffusa, che accusa le Regioni di una moltiplicazione dei conflitti; che accusa il Titolo V di una moltiplicazione dei conflitti; che accusa le competenze concorrenti nel nuovo assetto dell'accentuazione dei conflitti. Nessuna di queste tre affermazioni è vera. Non è vero che sia aumentata la conflittualità da parte delle Regioni, e i protocolli della Corte possono darne un'attestazione aritmetica. Gli anni Ottanta e Novanta sono stati mediamente molto più conflittuali del 2002, unico anno sul quale abbiamo dati sulla esperienza attuativa del nuovo Titolo V. È vero che è aumentato il numero dei ricorsi del Governo nei confronti delle leggi regionali, ma questo è un fenomeno che è anche da considerare alla luce del fatto che sono scomparsi centinaia e centinaia di rinvii che ogni anno il Governo adottava nei confronti di leggi regionali. Era un prezzo che si era dato per scontato in tutte le sedute delle Commissioni bicamerali. Si era ritenuto che quei rinvii fossero un'intromissione nell'autonomia regionale e, con grande consenso, si era immaginata una loro soppressione. Circa poi la conflittualità sulle materie concorrenti, la percentuale si aggira tra il 16 e il 17 per cento. Molto più elevata è la conflittualità

che riguarda i confini di una competenza esclusiva rispetto ad un'altra, come nel caso della materia ambiente, anche se poi questa è stata reinterpretata dalla Corte.

L'integrazione della cosiddetta «Bicameralina», ossia della Commissione parlamentare per le questioni regionali, è il secondo aspetto toccato dal senatore Vizzini. Più volte abbiamo approvato documenti, perché ritenevamo che quello strumento fosse fondamentale per segnalare la presenza delle Regioni in Parlamento, proprio perché sentiamo fortemente i limiti e la distanza che separano la nostra attività rispetto al percorso delle leggi. Abbiamo un'interlocuzione iniziale con il Governo, ma con il Parlamento abbiamo un'interlocuzione utile e interessantissima, e tuttavia episodica e legata a singole audizioni. Riteniamo che quella integrazione sia di grandissima importanza. Il motivo per cui abbiamo smesso di reiterare le richieste di attivazione di quella soluzione è che siamo fortemente sfiduciati. A questo punto, dopo varie sollecitazioni, comincia a scoraggiarsi anche il più ottimista degli interlocutori istituzionali. Temiamo che tale integrazione non sia all'ordine del giorno e ciò ci dispiace e preoccupa.

Anche il tema dell'articolo 119 è essenziale. Stiamo aspettando che l'Alta Commissione venga messa nelle condizioni di funzionare. Noi abbiamo provveduto per la parte che ci competeva. Confidiamo che quella Commissione, pure con tanto ritardo, rappresentando una delle gambe su cui il federalismo deve reggersi, abbia la possibilità di lavorare. In caso contrario, il federalismo sarà sbilanciato, con tutte le implicazioni che sono state evocate.

Vengo alle questioni sollevate dal senatore Bassanini. Non abbiamo avuto un confronto esplicito sul tema del Consiglio delle autonomie locali (attuazione articolo 123, ultimo comma). Credo che i vari statuti si stiano apprestando ad interpretare in materia ampia le parole: «organo di consultazione», quindi non limitando il ruolo di tale Consiglio all'adozione di un semplice parere. Certamente, vediamo con grande favore tutto ciò che consente soluzioni tenendo conto delle diverse sensibilità regionali. Se l'idea è quella di sopprimere le parole: «di consultazione», che vengono percepite come limitative, certamente ci sarebbe un atteggiamento favorevole da parte delle Regioni.

Per quanto riguarda il rapporto tra Senato e Conferenza Stato-Regioni, stiamo lavorando su due ipotesi alquanto diverse. Com'è nella nostra tradizionale elaborazione, proponiamo il *Bundesrat*. In quel caso, il problema non sarebbe di mantenere la Conferenza, ma di vedere se ci sono, e quali sono, i rapporti tra *Bundesrat* e Governo. Se invece si optasse per la seconda soluzione, che si basa su senatori eletti direttamente, i due organi avrebbero un loro significato ben diverso e potrebbero utilmente convivere con ruoli precisamente differenziati.

Anche il senatore Villone ha sollevato la questione del ruolo sostanziale del Senato. Non pensiamo affatto ad un ruolo di rappresentanza, ma ad un ruolo con poteri decisionali. Rispetto al doppio monocameralismo previsto dal progetto del Governo, stiamo lavorando su un'ipotesi che si basa sulla presenza significativa di leggi bicamerali. In tale direzione si

muovono alcuni progetti già all'attenzione del Parlamento, in particolare un disegno di legge presentato proprio dal senatore Villone. In quel caso avremmo, in determinate circostanze, un imprescindibile consenso di entrambi i rami del Parlamento, con le loro diverse logiche. Quindi è vero che quando si introduce una Camera territoriale in un ordinamento cambiano le dinamiche di funzionamento del Parlamento, ma questo mi pare implicito nella scelta di ricorrere ad una Camera di rappresentanza territoriale.

Della soluzione mista non abbiamo parlato e ci riserviamo di esaminarla meglio nel prosieguo; abbiamo però lavorato sulle due ipotesi cui ho accennato.

Il senatore Villone ha toccato altri punti, tra cui il ruolo della Conferenza unificata, che ha effettivamente una disciplina appartenente ad un quadro alquanto diverso. È una questione di grande importanza. È stato domandato se non vi sia l'esigenza di un adeguamento complessivo alla novità intervenuta: la questione è all'attenzione e deve essere esaminata con puntualità in tutte le sue implicazioni. Tra l'altro, la disciplina attuale è il risultato della sommatoria della Conferenza Stato-città, della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata. Si tratta di una importante materia di riflessione istituzionale.

Non abbiamo mai pensato, per vari motivi, ad una rendicontazione nel Consiglio regionale. Non pensiamo, infatti, ad un ruolo riduttivo del senatore, ad una delega rigida, ma non abbiamo lavorato sull'idea di un Consiglio regionale rappresentato, secondo una logica esistente in tanti ordinamenti. Circa 150 Stati sono classificati federali, ma non tutti hanno Camere federali; le Camere federali sono prevalentemente espresse da Assemblee. Questa formula è abbastanza diffusa, ma presenta una dinamica diversa rispetto al disegno da noi seguito. Per intenderci, noi pensiamo al *Bundesrat* tedesco, non al *Bundesrat* austriaco: la dinamica è alquanto diversa. Viceversa, nel caso dell'elezione contestuale, si creerebbero organi elettivi, a legittimazione diretta. Non abbiamo mai proposto l'elezione da parte dei Consigli regionali.

Quanto all'interesse nazionale, vorrei aprire una riflessione, che fa tesoro della storia della nostra nazione. Non è un caso che la riforma del Titolo V abbia soppresso la formula dell'interesse nazionale. È stato citato Livio Paladin, un giurista di straordinario equilibrio, le cui pagine sull'interesse nazionale sono illuminanti. Livio Paladin ha sottolineato che l'interesse nazionale è stato lo strumento attraverso il quale sono passati tutti i meccanismi di più rigida centralizzazione nella nostra storia regionale. Si è arrivati persino alla giustificazione di un indirizzo e di un coordinamento esercitati in forme non legislative; tutte le correttezze istituzionali sono venute meno. Avevamo pensato, quindi, ad una giustificatissima eliminazione di quel concetto. Detto ciò, non è affatto vero che non ci facciamo carico di esigenze di unitarietà del sistema, da noi fortemente condivise. Puntiamo ad un Senato federale proprio perché siamo convinti che il sistema abbia bisogno di elementi di coesione. Non vi è alcun dissenso rispetto a tale obiettivo, vogliamo però richiamare l'attenzione sullo stru-

mento, perché vediamo con preoccupazione, per esempio, un meccanismo che affidi ad un organo di garanzia, come il Capo dello Stato, una valutazione volta per volta della rispondenza di questa o di quella legge ad un generico interesse nazionale. Se pensiamo alle questioni più calde che si sono imposte all'attenzione delle Assemblee regionali in questa fase, ci rendiamo conto della delicatezza del compito affidato in ipotesi al Capo dello Stato. Si tratta molto spesso di problemi di natura politica che si risverberano dal livello regionale al dibattito nazionale. La logica del costituenti del 1948 non era casuale: l'identificazione, giustamente molto discrezionale, dell'interesse nazionale, era affidata, trattandosi di un limite di merito, al massimo organo politico, cioè al Parlamento. L'interesse nazionale è per sua natura un limite di merito e di opportunità. L'esistenza al di sopra di un'Assemblea legislativa di un altro organo che, ad esempio, possa valutare opportuna l'approvazione da parte del Consiglio della Regione Liguria di un finanziamento per la scuola privata e negativa l'adozione da parte del Consiglio della Regione Campania di un provvedimento in materia di disciplina edilizia, rischia di nuocere profondamente alla stessa funzione di chi eserciti tale controllo. Ribadisco che ci siamo posti il problema delle finalità di coesione nazionale e di unitarietà del sistema e stiamo lavorando a proposte diverse che si facciano carico precisamente di quelle preoccupazioni; non vi è alcun dissenso rispetto all'obiettivo. La proposta presentata dal senatore Pastore, così come altre, richiama la nozione di «principi generali dell'ordinamento», che è un'altra formula di tendenza alla coesione del sistema.

Il senatore Passigli ha posto una domanda rispetto ad uno scioglimento parziale nel 2005 e alle implicazioni della contestualità. Intravedo soltanto due soluzioni: un ipotetico allineamento delle elezioni regionali, che mi pare poco praticabile anche perché possono sempre verificarsi scioglimenti anticipati, oppure una Camera che non muore mai. Non sarebbe la sola nel mondo e il nostro ordinamento conosce organi di questo tipo, seppure non legislativi, che vengono rinnovati componente per componente.

Per quanto riguarda la flessibilità nella forma di governo, le questioni sollevate sono davvero tante, per cui mi scuso se non sarò breve su questo punto.

È vero che la forma di governo regionale, delineata dalla riforma del 1999 come modello tipo, derogabile poi da parte dei singoli statuti, indica una stabilità legata a quella persona, e questo è l'orientamento che viene ribadito dai lavori di varie Regioni, anche se non da tutte.

Rimane però un problema che viene percepito come inutilmente destabilizzante, cioè quello, non legato a ragioni politiche, della cessazione dalla carica della persona identificata dall'elettorato. Fondamentalmente sono due i casi su cui il legislatore del 1999 è stato particolarmente rigido: la morte e l'impedimento. In questi due casi, che nulla hanno a che vedere con vicende politiche, neppure con vicende politiche personali, effettivamente un problema si può porre.

Mentre è radicata la convinzione che vada mantenuto il principio del *simul stabunt simul cadent* per ogni causa di natura politica, una zona grigia ci potrebbe essere per il caso di dimissioni che ovviamente potrebbero essere variamente interpretate o variamente esercitate a seconda delle ragioni che le determinano. Faccio anche notare che il collegarle all'incompatibilità avrebbe una valenza relativa visto che il regime delle incompatibilità oggi è stabilito da ciascuna Regione. Essendo materia demandata alla legge regionale, anche in questo caso si potrebbero avere varie interpretazioni.

La senatrice Dentamaro ha toccato un tema sul quale non ci siamo cimentati, perché nella nostra prospettiva il collegamento tra il Senato federale e le Regioni si baserebbe su altre dinamiche. Quindi, nella nostra logica, questo collegamento non richiederebbe i requisiti soggettivi per l'elettorato passivo che sono stati previsti dal disegno di legge costituzionale del Governo. È pertanto una via alternativa.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti, anche per essere stati sintetici ed esaurienti, considerando la mole delle domande e la complessità delle stesse.

Aspettiamo gli sviluppi della situazione, con eventuali ulteriori rapporti che immagino saranno documentali o di altra natura. Valuteremo se sarà necessario avere un ulteriore confronto, ma credo che i tempi a disposizione della Commissione non lo consentiranno. Certamente però un'interlocuzione ulteriore con osservazioni per iscritto sarà non solo graditissima, ma anche estremamente utile.

Ringrazio nuovamente i convenuti per avere partecipato ai nostri lavori.

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

I lavori terminano alle ore 16,15.

€ 1,28