



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 6

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEI DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE DI REVISIONE DEL TITOLO I E DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE, NONCHÉ DELLA DISPOSIZIONE RIGUARDANTE IL CNEL

154<sup>a</sup> seduta (pomeridiana): martedì 27 maggio 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

**I N D I C E****Audizione di esperti, del Presidente del CNEL e di rappresentanti degli enti locali**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 8, 15 e passim	* ANTONINI . . . . .	Pag. 16, 18
LO MORO (PD) . . . . .	28	BARBERA . . . . .	8
		* CARIOLA . . . . .	3
		ONIDA . . . . .	23
		SAITTA . . . . .	29

---

*N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Gruppo Azione Partecipazione popolare: Misto-GAPP; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.*

*Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Pizzetti.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per l'Unione Province Italiane, Antonio Saitta, Presidente, accompagnato da Leonardo Muraro, Vice Presidente Vicario e Presidente della Provincia di Treviso, Stefano Baccelli, componente dell'Ufficio di Presidenza e Presidente della Provincia di Lucca, Piero Antonelli, Direttore Generale, Claudia Giovannini, Vice Direttore, Gaetano Palombelli, funzionario e Barbara Perluigi, responsabile Ufficio Stampa; il professor Agatino Cariola, il professor Augusto Barbera, il professor Luca Antonini e il professor Valerio Onida.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,15.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione di esperti, del Presidente del CNEL e di rappresentanti degli enti locali**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente dei disegni di legge costituzionale di revisione del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione, nonché della disposizione riguardante il CNEL, 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 a circuito interno e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto che della seduta sarà redatto il resoconto stenografico. Tengo a precisare che la redazione del resoconto stenografico consente ai colleghi che non possono partecipare alle sedute di seguire nel dettaglio i nostri lavori. In ogni caso, è un materiale che ritengo sarà prezioso anche per chi vorrà studiare in seguito il lavoro svolto dal Senato nel corso di queste settimane.

È oggi prevista l'audizione di esperti e di rappresentanti dell'Unione delle Province italiane (UPI).

Ringrazio i nostri ospiti per essere intervenuti e cedo immediatamente la parola al professor Agatino Cariola, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Catania.

CARIOLA. Signora Presidente, ringrazio Lei e tutti i componenti della Commissione per l'invito.

Dal momento che sul disegno di legge costituzionale n. 1429 è stato scritto tantissimo, ho pensato di partire dall'analisi di alcune disposizioni del decreto, per tentare, solo alla fine, un giudizio di sintesi, nell'ottica ovviamente di proporre possibili aggiustamenti e modifiche all'insegna della funzionalità del testo medesimo.

In via preliminare, mi pare di notare una certa disarmonia tra il titolo del disegno di legge e la sua aspirazione, che è l'intento di apportare una modifica sostanziale alla Costituzione e buona parte del suo impianto.

Il disegno di legge ha chiaramente l'ambizione di pervenire ad una riforma di grande respiro, sia dell'assetto istituzionale, sia dei rapporti tra lo Stato e le Regioni. Da questo punto di vista mi sarei aspettato che già il titolo desse conto di tale prospettiva di riforma e che avesse un certo *ethos* costituzionale. Non è necessario arrivare alla famosa espressione del «patriottismo costituzionale», ma tutte le volte in cui si mette mano alla Costituzione con riforme anche importanti e significative, sarebbe utile che a ciò si desse peso, con un adeguato «tono costituzionale». Ebbene, devo dire che nel titolo del disegno di legge questo «tono costituzionale» non lo ritrovo.

Allo stesso modo, la relazione del Governo al disegno di legge carica di aspettative lo stesso testo, là dove fa riferimento all'esigenza di recuperare efficienza all'azione politica, incisività, il rapporto con l'elettorato ad opera della politica e dei partiti che esprimono l'assetto politico. Nelle prime pagine della relazione si fa addirittura riferimento a un Senato-Camera delle autonomie che avrebbe un ruolo di codecisione, ma tutto ciò nel testo dell'articolato non emerge poi così tanto: il ruolo del Senato rimane, infatti, più a livello consultivo che codecisorio in senso forte, così come eravamo abituati ad intenderlo.

Tante cose vi sono state inserite; ad esempio, il voto a data certa su proposta del Governo; la compressione della decretazione d'urgenza, facendo assumere veste costituzionale a disposizioni già previste dalla legge n. 400 del 1988. Manca paradossalmente, sempre a proposito della decretazione d'urgenza, il ruolo del principio di omogeneità, che oggi nella giurisprudenza costituzionale sembra quello che stia funzionando maggiormente.

Sulla composizione del Senato esprimo una personale perplessità, perché il Senato-Camera delle autonomie è composto da rappresentanti delle Regioni e da rappresentanti dei Comuni. Le grandi città capoluogo di Regione hanno, per definizione, il loro rappresentante (il sindaco) all'interno del Senato delle autonomie. Questo potrebbe riacutizzare vecchi conflitti? Chi ha la mia età pensa al caso di Reggio Calabria negli anni Settanta. Perché alla Camera delle autonomie deve andare il sindaco di Milano e non quello di Brescia? Perché quello di Palermo e non quello di Catania? O meglio, il sindaco di Brescia e quello di Catania possono sedere in Senato se vanno a cercarsi i voti tra i loro colleghi, ma non in via istituzionale.

Una simile previsione potrebbe comportare che all'interno del Senato-Camera delle autonomie ci siano parlamentari con diversa legittima-

zione e con diverso peso politico e quindi anche con diversa forza politica: sarebbe un Senato squilibrato al proprio interno. Anche i numeri, abbastanza ridotti, della seconda Camera potrebbero portare a un risultato di questo tipo. Io sono più legato tradizionalmente all'idea che il Senato sia espressione dell'ambito o del livello regionale: mi sembra importante che la Regione sia la sintesi di tutti gli interessi legati al territorio. Anche la più recente giurisprudenza costituzionale, quella che ha ammesso l'azione delle Regioni in ordine all'abolizione delle Province, quella che permette che la Regione possa agire davanti la Corte costituzionale a tutela di tutti gli interessi presenti sul territorio regionale (è un filone giurisprudenziale che si va sviluppando), porta a fare della Regione la sintesi di tutti gli interessi presenti sul territorio, senza che vi sia un *competitor* rappresentato dai sindaci delle grandi città.

Trovo che le funzioni del Senato siano legate a un procedimento legislativo che in gran parte si svolge alla Camera dei deputati e, al di là delle ipotesi in cui il Governo presenta un disegno di legge con voto a data certa, alla Camera si svolge appunto senza prefissione di termini. Il procedimento legislativo all'interno del Senato è invece assolutamente calendarizzato, quasi con una sorta di cronoprogramma. Avrei trovato più coerente con l'impostazione generale che anche il procedimento legislativo alla Camera dei deputati fosse proceduralizzato e calendarizzato. Se c'è un'esigenza – ed è estremamente avvertita – di razionalizzazione del procedimento legislativo, essa riguarda inevitabilmente sia la parte del procedimento legislativo che si svolge al Senato, sia quella che si svolge alla Camera dei deputati. Da questo punto di vista, lo scompenso tra le due fasi del procedimento mi pare evidente.

Vorrei fare alcune notazioni. Il disegno di legge assume come punto qualificante il fatto che il membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione (lo dice la relazione e il nuovo testo dell'articolo 55), mentre il senatore sarebbe un soggetto espressione delle autonomie. Questa mi sembra una scelta che contraddice l'idea che il parlamentare, per definizione, si fa carico di tutti gli interessi del Paese, e contraddice anche l'articolo 98 della Costituzione, secondo il quale tutti i pubblici impiegati, compreso quindi l'usciera del Comune di Avellino o di Rovigo, sono al servizio esclusivo della Nazione. L'attuale Costituzione non dice infatti che i dipendenti degli enti locali sono al servizio degli enti locali. L'espressione «al servizio esclusivo della Nazione» o «rappresentare la Nazione» esprime la necessità che l'interesse generale – è una vecchia terminologia, ma se volete si può parlare di interesse nazionale – sia implicito nelle attività di qualsiasi soggetto pubblico, sia che si tratti della pubblica amministrazione (articolo 98, primo comma), sia che si tratti dell'attività politica.

Mi sembra inoltre che ci siano delle disarmonie abbastanza evidenti e in relazione al procedimento della cosiddetta verifica dei poteri e sulle immunità previste dall'articolo 68 della Costituzione. Nell'ottica di diversificare i deputati dai senatori, il disegno di legge conserva la verifica dei poteri (quindi l'articolo 66) per la Camera dei deputati (verifica che nell'at-

tuale ordinamento comprende sia il procedimento elettorale sia l'esame delle cause di ineleggibilità, di incompatibilità o di inconferibilità), mentre mantiene per i senatori che provengono dalle cariche di consigliere regionale o di sindaco il regime che attualmente prevede la giurisdizione amministrativa sul procedimento elettorale e la giurisdizione ordinaria sui titoli di eleggibilità. Lo stesso si può dire relativamente alle immunità di cui all'articolo 68, secondo e terzo comma.

Questa disarmonia dello *status* dei parlamentari non finisce per ipotizzare anche la verifica dei poteri della Camera dei deputati? Faccio un esempio (che, come quasi tutti gli esempi, è parziale ed imperfetto): di recente la Corte costituzionale, con sentenza n. 120 del 2014 (estensore Amato) si è dovuta occupare dell'autodichia delle Camere riguardo ai rapporti di lavoro dei dipendenti. In questa occasione la Corte ha affermato che non è possibile sollevare la questione sui regolamenti parlamentari, che verrà esaminata in sede di conflitto; eppure il principio generale è che «deve prevalere la »grande regola« dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti», tant'è vero che negli ordinamenti costituzionali a noi vicini l'autodichia sui rapporti di lavoro con i dipendenti e sui rapporti con i terzi è scomparsa. Ebbene, nel nuovo testo dell'articolo 66 l'autodichia viene certamente stressata. Quindi, o si sceglie di eliminare la previsione dell'articolo 66 sia per il Senato che per la Camera dei deputati, oppure l'articolo 66 continua a rimanere un *unicum* sempre più stonato rispetto al sistema.

Nella composizione del Senato trovo egualmente stonata – ma in questo caso la riflessione è molto diffusa – la presenza dei 21 senatori di nomina presidenziale che mal si concilia con la figura del Senato come espressione delle autonomie.

Riscontro una certa disarmonia anche tra l'articolo 55, così come modificato, là dove si attribuisce al Senato il compito di svolgere «attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio», ed il nuovo testo dell'articolo 70, ultimo comma, là dove si stabilisce che «il Senato delle Autonomie può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati».

Mi sembra difficile che possa essere il regolamento del Senato a disciplinare le modalità con cui effettuare il controllo su atti e documenti all'esame dell'altra Camera; la sede dovrebbe essere la Costituzione. Se però portiamo fino in fondo l'idea che il Senato sia il soggetto che verifica l'attuazione delle politiche pubbliche, il suo interlocutore è per definizione il Governo e l'intero sistema delle pubbliche amministrazioni (i vari enti pubblici, le autorità indipendenti, le autonomie locali, e soprattutto il Governo).

Mi sembra altresì forzata l'idea che il Senato possa deliberare a maggioranza assoluta dei propri componenti di richiedere alla Camera dei deputati di esaminare un disegno di legge. Una maggioranza assoluta dei

componenti che addirittura richiede di esaminare un disegno di legge (iniziativa legislativa rafforzata) comporta il rischio che il Senato ne esca fortemente delegittimato sul piano politico. Ciò significa che l'intero sistema delle autonomie sarebbe depotenziato. Il Senato rimane in gran parte un organo di natura consultiva: può infatti intervenire nel procedimento legislativo di competenza della Camera ma senza forza, senza la possibilità di incidere in maniera decisiva.

Vorrei poi esprimere una notazione a proposito della nomina da parte del Senato dei giudici della Corte costituzionale. A volte nella dottrina, come anche nella politica, si è proposto che i giudici della Corte costituzionale debbano essere eletti o nominati anche dal sistema delle autonomie per bilanciare o controbilanciare la tendenza accentratrice del giudice costituzionale stesso. L'articolo 31 del disegno di legge modifica l'attuale testo costituzionale prevedendo che due dei cinque giudici di estrazione parlamentare siano eletti dal Senato. A questo punto sarebbe stato necessario decidere se questo comporta una trasformazione del ruolo della Corte costituzionale verso un sistema, un giudizio, un modello di tipo arbitrare. I giudici costituzionali eletti dal Senato sono rappresentanti del sistema delle autonomie? Si va verso un cambiamento del sistema di controllo di costituzionalità? Faccio presente che il disegno di legge insiste molto sulla necessità di diminuire il contenzioso tra lo Stato e le Regioni che, dopo la riforma del Titolo V nel 2001, ha richiesto l'intervento sempre più massiccio del giudice costituzionale per la definizione di molti aspetti.

In ordine poi alla modifica delle competenze legislative spettanti a Stato e Regioni, il disegno di legge muove dal proposito di eliminare la competenza concorrente, prevista dall'attuale articolo 117, terzo comma, della Costituzione. A mio modo di vedere, l'abolizione della potestà concorrente avviene a metà, perché molto spesso ricompare come competenza esclusiva dello Stato l'adozione di norme generali: in tema di procedimento amministrativo, di tutela della salute, di sicurezza alimentare, di governo del territorio, di urbanistica, e così via. Se si tratta di norme generali ciò significa che qualche altro soggetto emanerà le norme di attuazione, di dettaglio, e questo fa rientrare dalla finestra il modello della competenza concorrente che in linea generale si diceva di voler escludere.

A proposito del procedimento amministrativo – articolo 117, secondo comma, lettera g) – faccio presente che l'articolo 123 della Costituzione attribuisce agli Statuti regionali la competenza a dettare principi generali in tema di organizzazione e funzionamento dell'attività amministrativa delle Regioni, principi generali che altro non sono che norme sul procedimento. Un coordinamento tra articolo 117 e articolo 123 della Costituzione mi pare quindi assolutamente necessario.

Mi sembra inoltre espressione di una logica ancora molto accentratrice l'idea che la cosiddetta clausola di supremazia debba essere adottata da legge dello Stato su proposta del Governo. La clausola di supremazia probabilmente è stata inventata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 303 del 2003 emanata in ordine alla legge obiettivo del 2001. Sta però

nel sistema l'idea che ogni volta in cui si è in presenza di principi generali o di norme fondamentali di riforma la competenza è dello Stato, anche – come ha confermato la stessa sentenza – è in nome del principio di sussidiarietà. Questa, però, deve essere una decisione delle Camere perché l'articolo 70 lascia alla Camera dei deputati la decisione sull'assetto normativo; non può essere solo il Governo a stabilire che quanto viene deciso, ad esempio in tema di pianificazione urbanistica, si applica all'intero territorio regionale. Considero quindi stonato, rispetto all'impianto generale del disegno di legge, attribuire al Governo la titolarità in qualche modo esclusiva dell'apposizione della clausola di supremazia: riterrei più congruo che fosse il Parlamento in quanto tale ad avere questa funzione.

Questo ci riporta all'idea che nel disegno di legge di riforma manca la disciplina del procedimento legislativo che si svolge dinanzi alla Camera dei deputati e che, quindi, la riforma da questo punto di vista sia parziale. Anche nel caso della clausola di supremazia – la giurisprudenza costituzionale lo insegna – è ovvio che non basta l'autoqualificazione, non basta che il Governo battezzi qualcosa come norma necessaria per la tutela dell'unità economica della Repubblica, ma occorre che essa sia effettivamente tale.

Un'altra cosa che manca nel disegno di legge e su cui sarebbe il caso di intervenire è la disciplina dei raccordi istituzionali. Si è parlato molto di modelli di regionalismo. Il regionalismo è un procedimento, dicono alcuni, che è fatto di accordi tra Stato e Regioni, di intese, della necessità di sentire il parere delle Regioni (lo Stato decide, ma solo dopo aver sentito il parere delle Regioni). Molta legislazione italiana in questo momento prevede l'intervento della Conferenza Stato-Regioni, che alcune volte si estende anche alle Città metropolitane diventando la Conferenza Stato-Regioni-Città metropolitane. Il regionalismo o il federalismo, allora, sono di tipo procedurale e valorizzano questi strumenti di raccordo. Sarebbe pertanto assolutamente necessario che nel testo costituzionale questi strumenti di raccordo venissero indicati. Mi fermo qui, ringraziandovi per l'attenzione.

**PRESIDENTE.** Cedo ora la parola al professor Augusto Barbera, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna.

**BARBERA.** Signora Presidente, la ringrazio per l'onore che mi viene fatto e ringrazio anche i senatori che sono presenti nonostante l'ora, che non è certamente la più adatta per ascoltare discorsi di diritto costituzionale.

Il mio auspicio sincero è quello che si arrivi ad una conclusione. Ho una notazione da fare sul piano personale: ho cominciato ad occuparmi di questi problemi all'interno del Parlamento nel 1983, partecipando ai lavori della Commissione Bozzi. Da allora in poi si sono susseguite diverse Commissioni bicamerali, con progetti a non finire. Il mio auspicio per il



Paese e per il prestigio delle istituzioni è che si arrivi ad una conclusione, quale che essa sia (ovviamente cercando di fare in modo che sia la migliore possibile). È un dovere che abbiamo nei confronti del Paese.

Io apprezzo in questo progetto – e sottolineo l'importanza della scelta – il fatto che siano state messe insieme la riforma del Senato e la riforma del Titolo V; le due cose procedono di pari passo. Perché è importante che procedano insieme? Perché, se si guarda – come talvolta mi è sembrato accadesse in una parte del dibattito politico – soltanto alla struttura del Parlamento, la conseguenza è che vengono fuori tutta una serie di proposte, le più varie possibili; i modelli di Senato nella storia sono stati tantissimi. Viceversa, se si guarda soltanto alla riforma del Titolo V, la tentazione, da parte delle Regioni e di chi difende le posizioni delle Regioni, è quella di chiudersi nella difesa di determinate competenze, con tutte le conseguenze che ne sono derivate: le conflittualità davanti alla Corte costituzionale, il fatto che il governo delle relazioni tra Stato e Regioni (lo dico nel senso ampio dell'espressione) sia stato affidato alla Corte costituzionale. Ora, mettendo insieme le due cose, si dà alle Regioni la possibilità di partecipare alla definizione del procedimento legislativo facendosi carico, nella sede parlamentare, dei problemi nazionali e quindi di flessibilizzare le competenze regionali, evitando appunto chiusure (dalle quali si può scappare in mille modi, come abbiamo visto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale). Per quanto riguarda invece la riforma del Senato, c'è un punto di riferimento, che è la partecipazione dei governi regionali e locali all'elaborazione del procedimento legislativo. Io credo che sia importantissimo mantenere questi due aspetti; questo è un punto, secondo me, da tenere fermo il più possibile.

Per quanto riguarda in genere l'ispirazione del testo, superare il bicameralismo perfetto significa recuperare l'autorevolezza e la centralità della rappresentanza parlamentare. Lo sviluppo della storia costituzionale ha portato a concentrare la rappresentanza politica in una delle Camere, rafforzandone il prestigio e l'autorevolezza. Ha senso che ci siano due Camere, con diverse rappresentanze, là dove c'è una diversa rappresentanza sociale: la borghesia da un lato e l'aristocrazia dall'altro. Ma in regime di suffragio universale e popolare non ha senso che la sede della sovranità popolare sia divisa in due. La seconda Camera, come del resto accade nella maggior parte dei Paesi europei (tranne nel caso della Camera dei *Lords*, che magari può affascinare qualche nostro collega), rappresenta le autonomie regionali oppure i consiglieri comunali, come nel caso del Senato francese. Questa mi pare che sia l'ispirazione di fondo, che poi ha numerose altre possibilità di sviluppo.

Nel dibattito politico si è parlato di garanzie: la seconda Camera dovrebbe essere una Camera di garanzia, soprattutto se la prima Camera viene eletta secondo un sistema di tipo maggioritario. Questo è un punto che è tornato nel dibattito politico. Io ho molte perplessità su questa impostazione, per un motivo assai semplice: nel nostro ordinamento le garanzie sono offerte dalla Corte costituzionale e dal Presidente della Repubblica. La Corte costituzionale ha assunto un ruolo determinante nel nostro

ordinamento, al di là di quanto la stessa Costituzione richiedeva. Quest'ultima richiedeva che ci fossero certi parametri, che erano le norme costituzionali; la Corte costituzionale, non inventandosi tendenze nuove, ma seguendo alcune tendenze internazionali, ha preso come parametro la ragionevolezza e la proporzionalità, il che gli dà un potere importante da salvaguardare. È quella in ogni caso la sede delle garanzie.

Non mi convincono neanche le conseguenze che ne vengono tratte: siccome il Senato dovrebbe essere la sede delle garanzie, allora dovrebbe occuparsi dei diritti. A parte il fatto che ormai il 70 o l'80 per cento della legislazione riguarda i diritti (dal diritto alla salute al diritto al lavoro, ai diritti sociali in genere e alle libertà civili), ne deriverebbe come conseguenza una divisione per materie tra le due Camere, con leggi monocamerali in un caso e bicamerali nell'altro, il che porterebbe ad una conflittualità tra le due Camere. Questa conflittualità già esiste tra Stato e Regioni e sarebbe assurdo che la si riproponesse anche tra le due Camere, con conseguenze anche sulla vita di tutti i giorni. Infatti un cittadino, nel momento in cui vede che una legge è stata approvata da entrambe le Camere, quando avrebbe dovuto essere approvata da una sola Camera, o che è stata approvata con un procedimento anziché con un altro, potrebbe decidere di ricorrere alla Corte costituzionale sollevando un incidente di legittimità costituzionale.

Apprezzo quindi il tentativo, che ovviamente può essere modificato (si possono avanzare, da questo punto di vista, delle proposte), di concentrare l'ultima parola nella Camera politica, cioè nella Camera che rappresenta l'intera Nazione. L'altra Camera ha una funzione di collaborazione e di raccordo con le autonomie, nelle forme e nei modi che possono essere i più diversi. Nell'ambito delle seconde Camere, a parte il *Bundesrat* tedesco, che non mi pare rientri nei programmi di nessuna forza politica (perché presuppone un federalismo molto forte, per il quale il momento storico non è dei più adeguati), la Spagna e la Francia presentano due modelli diversi, con due diversi procedimenti. Il modello spagnolo, cui si è maggiormente ispirato questo testo, prevede l'approvazione da parte della Camera politica (il Congresso dei deputati) e il passaggio al Senato, il quale ultimo, entro un certo numero di giorni, può approvare degli emendamenti, che la prima Camera, con maggioranze che possono essere le più varie, deciderà se accogliere o meno. Quello francese è un modello analogo, però con più garanzie per il Senato, perché, in caso di disaccordo, prevede anche un tentativo di conciliazione da parte di una camera di conciliazione, cioè di un organo comune. Io tuttavia non raccomanderei questo modello. L'esperienza francese ci dice infatti che, o il Senato ha la possibilità e la forza politica per riuscire a far cambiare rotta all'Assemblea nazionale, oppure l'organo comune di conciliazione serve a poco. In ogni caso, potrebbe essere anche quella una soluzione.

Non mi soffermerò sul tema della composizione paritaria tra le Regioni, perché mi pare che sia ormai in via di superamento: so che è già alle spalle della Commissione e che bisognerà arrivare a prevedere una rappresentanza che tenga conto, invece, della popolazione. Non mi soffer-

merò neanche sulla questione dei membri nominati dal Capo dello Stato, perché vedo che non li difende più nessuno. Semmai si potrebbe porre l'interrogativo se i cinque senatori a vita debbano essere mantenuti o meno: si potrebbe parlare, ad esempio, di senatori non a vita ma a lunga durata, che forse sarebbe la cosa migliore.

Per quanto riguarda i rappresentanti regionali, so che suscita perplessità il tema della presenza in Senato dei Presidenti delle Regioni: io sarei tuttavia per mantenerla, perché questo significherebbe avere interlocutori forti, in grado di esprimere effettivamente l'orientamento di una determinata Regione. Ove tali rappresentanti non trovassero spazio nel Senato della Repubblica, la conseguenza potrebbe essere quella di una rivitalizzazione della Conferenza delle Regioni e di un rapporto diretto – com'è stato finora – tra Presidenti delle Regioni e Governo. Come dicevo, dunque, manterrei la presenza dei rappresentanti regionali.

Rinviando per un attimo la questione dell'elezione da parte del Consiglio regionale e del fatto se essa debba essere diretta o indiretta, sono d'accordo con quanto ha detto il collega Cariola sui sindaci: i sindaci devono esserci. Anche se mi rendo conto che il Senato dovrebbe servire soprattutto a far dialogare il legislatore nazionale con i legislatori regionali, non possiamo tuttavia non tener conto del fatto che i sindaci rappresentano l'amministrazione in prima linea e che in Italia c'è una conflittualità, ormai datata, tra Comuni e Regioni.

Prevedere dunque la presenza dei sindaci va bene, anche se di certo non può trattarsi di una presenza paritaria, che non ha alcun senso. Meno ancora avrebbe senso parlare della presenza del sindaco del Comune capoluogo di Regione. A che titolo, infatti, siederebbe in Senato? Se è l'assemblea dei sindaci ad esprimere un rappresentante, potrebbe anche accadere che ad essere eletto sia il sindaco del Comune capoluogo; ma perché dovrebbe sedere in Senato il sindaco del Comune di Bologna e non di quello di Parma? Qual è il motivo? E chi rappresenterebbe poi il sindaco del Comune capoluogo? Forse i cittadini del Comune capoluogo stesso, che verrebbero però in questo modo rappresentati due volte, sia dal sindaco che dal Presidente della Regione? A mio avviso, dunque, la presenza del sindaco del Comune capoluogo di Regione non è convincente.

C'è poi il problema dell'elezione diretta o indiretta. Escluderei sicuramente l'ipotesi di un'elezione diretta in occasione di una competizione nazionale perché, se così fosse, avremmo una copia sbiadita della prima Camera, senza gli stessi poteri o con una rivendicazione magari di quei poteri che, invece, con il superamento del bicameralismo perfetto, andrebbero ridimensionati. Tuttavia, nell'ambito di una competizione regionale, contestualmente all'elezione dei Consigli regionali, sarebbe possibile eleggere anche una rappresentanza della Regione. Ho provato ad ipotizzare una norma al riguardo – nel testo che consegnerò alla Commissione troverete formulate alcune norme – non già per mancanza di rispetto nei riguardi della Commissione, ma perché, quando devo esprimere qualcosa, mi viene più facile tradurlo in una norma, anche in ragione di una vecchia abitudine acquisita in Parlamento. La norma potrebbe suonare in questo

modo: «All'atto della presentazione delle candidature per l'elezione del Consiglio regionale, i presentatori delle stesse possono collegare dette candidature, nel numero massimo della metà dei senatori spettanti alla Regione, ad una lista di candidati per l'elezione del Senato della Repubblica».

Ci sarebbe dunque una sorta di listino, per il quale si porrebbe forse lo stesso problema che c'è attualmente per il listino regionale, vale a dire capire se debba essere bloccato o se non sia necessario, invece, prevedere il voto di preferenza, con tutti i vantaggi e gli svantaggi che entrambe le soluzioni comportano. Sappiamo, ad esempio, che il voto di preferenza induce anche a deviazioni di tipo clientelare, mentre la lista bloccata non ha dato un buon esito. Non mi riferisco qui a fatti di cronaca che conosciamo e che ormai sono alle nostre spalle, ma al fatto che normalmente nelle Regioni le liste bloccate sono fatte in maniera tale da dare rappresentanza a quei partiti che, pur esistendo sulla carta, non riuscirebbero a raccogliere voti e che vengono quindi inseriti nel cosiddetto listino del Presidente. Ci sono quindi vantaggi e svantaggi che vanno valutati attentamente.

Per quanto riguarda il procedimento, si potrebbero dire tante cose, ma non voglio approfittare della pazienza di chi mi ascolta. Mi limito a dire che guardo con cautela le maggioranze assolute alla Camera dei deputati con cui superare l'eventuale parere negativo o emendamento del Senato e ciò per un duplice ordine di motivi. Innanzitutto, si potrebbe pensare ad un sistema con premio di maggioranza, ma il cosiddetto *Italicum* – ammesso che evochi ancora qualcosa di reale – prevede soltanto pochi voti di vantaggio per la maggioranza di Governo, che potrebbero facilmente venire meno in presenza di qualche influenza o dissenso.

C'è però un'altra questione di fondo: se non si arriva ad un sistema maggioritario, credo che la nostra Costituzione – al pari di altre – debba favorire i Governi di minoranza. Noi non abbiamo la possibilità di avere Governi di minoranza, come accade invece in Spagna, in Germania e nelle democrazie scandinave, dove è previsto che si venga votati con maggioranza relativa, ma dove la fiducia può essere negata solo con la maggioranza assoluta e previa indicazione, in entrambi i casi, del candidato. Se non si segue la via del maggioritario, si segue quella dei possibili Governi di minoranza, non auspicabili, ma appunto possibili. In ogni caso, in tema di maggioranze assolute, il testo del disegno di legge mi pare molto sobrio, a differenza di certe altre proposte che ho visto circolare.

Non sono troppo favorevole all'ipotesi di allargare l'area delle leggi bicamerali e in questo dissento con quanto ci siamo detti poc'anzi con il professor Onida. Se si intraprende questa strada, infatti, si sa dove si comincia, ma non si sa dove si finisce, perché a quel punto si tende ad allargare l'ambito delle materie per le quali è necessaria una legge bicamerale. Il pericolo è che si arrivi al cosiddetto testo Calderoli e lo dico con simpatia nei confronti del senatore Calderoli, con il quale mi sono confrontato prima dell'inizio dell'audizione. Quel testo correggeva il Titolo V: rispetto a quello che la maggioranza di centrosinistra aveva fatto in maniera troppo generosa con il Titolo V, quel testo in realtà reintroduceva

l'interesse nazionale, eliminava l'ultimo comma dell'articolo 116, riportando alcune materie a livello nazionale. La comunicazione politica però è tale – ahimè – che mentre la Lega parlava di *devolution*, il centrosinistra parlava di un'Italia spaccata in venti.

Da questo punto di vista, comunque, riprenderei addirittura quel testo; è forse un discorso un po' paradossale, ma lo farei.

L'aspetto negativo di quel testo era rappresentato dalle troppe leggi bicamerali, che rendevano particolarmente aggrovigliate le competenze tra le due Camere, con i conflitti di competenza di cui parlavamo prima.

Tornando al testo del disegno di legge sul quale la Commissione sta lavorando, sono assai perplesso – questo credo che non sia emerso – sulla natura bicamerale delle leggi costituzionali. In effetti, o il Senato ha una forte autorevolezza politica, e allora ha senso che esso partecipi alla revisione costituzionale, oppure questa autorevolezza politica non c'è e allora occorre intervenire diversamente.

Qual è la soluzione? A mio avviso è quella prevista dalla Costituzione austriaca in caso di dissenso tra il *Nationalrat* (la Camera dei deputati) e il *Bundesrat*. Si potrebbe pensare ad una norma di questo tipo: «Ove le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali, approvate a maggioranza assoluta dalla Camera dei deputati» com'è in base all'attuale articolo 138 «non abbiano ottenuto il consenso del Senato, il testo approvato è sottoposto a *referendum* su richiesta di un quinto dei senatori, anche se adottato dalla Camera dei deputati a maggioranza di due terzi». Si tratta quindi di riconoscere al Senato questa possibilità di appello al popolo, al corpo elettorale. Tra l'altro, anche oggi è previsto che cinque Regioni possano richiedere un *referendum* costituzionale.

Trovo inoltre opportuno rafforzare il ruolo del Senato per quanto riguarda il versante europeo. Ma attenzione: una cosa è il versante europeo nella fase ascendente, sul quale il Senato potrebbe specializzarsi collaborando con il Governo, altra cosa è l'attuazione delle direttive, che rientra nella normale legislazione e deve spettare a chi ha competenza su di essa. Si potrebbe aggiungere una norma della Camera dei Lords e prevedere che compete al Senato esercitare i poteri previsti dal Trattato sull'Unione europea circa l'applicazione del principio di sussidiarietà, con la possibilità cioè di denunciare la violazione del principio di sussidiarietà da parte degli organi comunitari.

Sono d'accordo con quanto diceva il collega Cariola in relazione alle prerogative previste dall'articolo 68: non si possono non dare anche al Senato le stesse prerogative della Camera dei deputati sotto il profilo dell'insindacabilità e dell'immunità dagli arresti, per tutto ciò è che rimasto. Anche perché stiamo parlando di un organo chiamato all'elezione del Presidente della Repubblica e a svolgere attività politica, quindi necessita che tale forma di tutela sia mantenuta.

Sono d'accordo sul testo di riforma del Titolo V, ma desidero sottolineare alcuni punti. Tra l'altro, si recupera una delle proposte della Commissione dei saggi, che aveva a lungo studiato questo punto, che tende a rendere il più flessibile possibile la ripartizione delle materie. È assai dif-

ficile arrivare a una divisione delle materie, come ha sostenuto la Corte costituzionale (nella sentenza n. 1 del 2010 si è posta il problema delle acque minerali e termali, chiedendosi se si tratti di una materia a sé stante, di ambiente o di turismo). In realtà va trovata una sede, che è appunto il Senato e non la Corte costituzionale (se non in casi estremi), in cui si possano flessibilizzare le competenze e stabilire cosa fa l'uno e cosa fa l'altro. Sotto questo profilo, credo che la clausola di supremazia sia ormai nelle cose (non è che la Corte costituzionale l'abbia prevista espressamente, ma quasi, come sostiene il presidente Onida). La clausola di supremazia va ricondotta ad una sede democratica: questo è il punto importante. La Corte costituzionale ha tanti meriti, ma ad essa non compete verificare quali siano le materie trasversali, gli interessi trasversali e così via. La Corte costituzionale ha svolto un'azione benemerita per cercare di riportare a ragionevolezza il Titolo V, di cui in questa sede non voglio soffermarmi a ripetere i difetti. Diverso è attribuire tale competenza ad un organo democratico, com'è appunto uno dei rami del Parlamento repubblicano.

La flessibilità viene assicurata in vario modo: eliminando le competenze concorrenti, riconducendo allo Stato tutta una serie di attribuzioni su cui tutti sono d'accordo comprese le Regioni, prevedendo la possibilità di delega alle Regioni o a singole Regioni, anche in riferimento a competenze esclusive dello Stato. Ho parlato anche di singole Regioni perché questo Paese ha una geografia particolare e faccio un esempio pratico per spiegarmi meglio: la tutela della sicurezza del lavoro. Da quando questa è diventata di competenza regionale, in alcuni casi ha significato una regressione enorme, e penso a talune Regioni meridionali; in altri casi ha invece significato una compressione di autonomia per quelle Regioni che da tempo si occupavano, in maniera benemerita, di sicurezza del lavoro. Credo che sia particolarmente rilevante ed importante avere la possibilità di differenziare tra una Regione e l'altra in maniera flessibile, non attraverso una modifica dello statuto, come previsto adesso dall'articolo 116 della Costituzione.

Anch'io ho delle perplessità sulla questione delle leggi generali, non previste in alcuno dei testi della Commissione dei saggi. Tuttavia, mi rendo conto di quali siano gli obiettivi del Governo. Le leggi generali potrebbero certo essere in contraddizione con l'abolizione della competenza concorrente, anche se la Corte ha già detto che si tratta di due cose diverse: la legge generale è un quadro, laddove la legge cornice stabilisce dei principi che devono essere attuati e che portano poi ad una competenza regionale per quanto riguarda la tutela regolamentare. Sono due cose diverse, ma si avvicinano molto.

Ho capito cosa si intende e penso si possano proporre delle modifiche. Ad esempio, là dove si prevede che le norme generali sul procedimento amministrativo siano di competenza dello Stato – anche qui si recepisce un'esigenza che la stessa Corte costituzionale ha già colto e ha fatto valere – ritengo si potrebbe stabilire che spetta alla legge dello Stato la determinazione di parametri nazionali che assicurino livelli minimi di

trasparenza, efficienza e semplificazione delle procedure, come è il caso delle prestazioni minime già previste dall'articolo 117.

Lo stesso discorso vale per quanto riguarda il governo del territorio, che così come scritto significherebbe riaccentrare tutto, anche la materia urbanistica. È pur vero che si è esaurita una certa fase in cui le Regioni avevano nel settore delle spinte innovative, ma bisogna sempre sperare in meglio per il futuro. Si potrebbe stabilire che spetta alla legge dello Stato la determinazione di parametri di interesse nazionale relativi al governo del territorio, all'attività edilizia, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Ma solo parametri nazionali, come ad esempio il riuso del suolo anziché il consumo di suolo, possono essere fissati da una legge dello Stato.

All'inizio del mio intervento ho detto che il conflitto tra Regioni e Comuni non esiste in altre parti d'Europa, ma in Italia è causato da tanti fattori, tra cui quelli storici: ad esempio, i Comuni esistono da un millennio e le Regioni da poco tempo. Mi rendo conto che ci vuole una garanzia nazionale per l'ordinamento dei Comuni, ma occorre fare attenzione: i Comuni della Puglia non sono come i Comuni della Lombardia. I Comuni di 80.000-90.000 abitanti della Puglia sono altra cosa rispetto al Comune di Locatello, che ha 600 abitanti e che forse conosciamo soltanto io e il presidente Calderoli; un Comune, tra l'altro, in cui non si è riusciti ad avere la candidatura di un sindaco.

Secondo me, si potrebbe stabilire – sono curioso di sapere che faccia farà il presidente Saitta – che l'organizzazione dei servizi di area vasta, su cui ha tanto insistito l'Unione delle Province italiane, sia stabilita con legge regionale, approvata a maggioranza assoluta, acquisito il parere del Consiglio delle autonomie locali (di cui tutti si scordano ma che nella Costituzione è previsto dall'articolo 123), nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Si tratterebbe dell'unica competenza concorrente accettabile. Lo Stato fissa i principi generali, ma sono le Regioni a stabilire in concreto l'organizzazione dei servizi di area vasta. In realtà, ho qualche dubbio che esista l'area vasta, esistono invece i vari servizi: sociosanitari, idrici, di raccolta dei rifiuti e quant'altro; sono tutte realtà che vanno costruite dal basso ma d'accordo con la Regione, mettendo insieme le due cose. A questo credo molto, anche se ho qualche esitazione a dirlo, perché era il modello previsto da Luigi Sturzo per la Sicilia: i liberi consorzi dei Comuni fissati con legge della Regione. Quello che è accaduto mi fa essere un po' titubante nell'avanzare la proposta, ma bisogna sempre sperare per il meglio.

Avrei altre notazioni, che affido ad un documento scritto che vi consegno, ringraziandovi per l'attenzione.

**PRESIDENTE.** La ringraziamo molto, professor Barbera, anche perché alcune delle sue osservazioni, come anche quelle del professor Carriola, intrecciano temi che naturalmente abbiamo già affrontato in sede di discussione generale, come quello del sistema elettorale applicato alle consultazioni elettorali regionali.

Restano due questioni aperte. Innanzitutto, il metodo di elezione dei consiglieri regionali è singolare perché i sindaci andrebbero eletti con un altro sistema elettorale e a questo bisognerebbe aggiungere i componenti di diritto. Alla fine ci troveremmo dinanzi ad un organo, il Senato della Repubblica, la cui composizione ha legittimazioni diverse. Ovviamente non trascuriamo la forza dell'argomentazione in base alla quale i Presidenti delle Regioni dovrebbero essere componenti di diritto, altrimenti si sposterebbe altrove la sede della concertazione politica tra lo Stato e le Regioni.

Quindi, è una questione sulla quale stiamo ancora ragionando e siamo in attesa di esaminare gli emendamenti che i colleghi presenteranno.

Circa l'osservazione, sua e del professor Cariola, in ordine alla previsione di maggioranze assolute per superare i rilievi del Senato (deliberazioni, pareri, si vedrà poi quali forme assumeranno, anche se tutti siamo orientati a che si tratti di deliberazioni), questo rappresenta un modo per attribuire peso e rilievo al ruolo del Senato che diversamente rischia di vedere le proprie deliberazioni equiparate a quelle assunte da una qualunque commissione di merito durante un procedimento legislativo, quindi con nessuna efficacia sulla decisione finale.

Ripeto, è anche questo un aspetto sul quale stiamo ragionando.

Do ora la parola al professor Antonini, ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Padova.

*ANTONINI.* Signora Presidente, ho accolto molto volentieri l'invito della Commissione. Le mie osservazioni si basano su una premessa fondamentale: credo che non si possa prescindere dall'esperienza storica della nostra Repubblica. Dobbiamo quindi preliminarmente chiederci cosa serve al nostro Paese perché possa funzionare meglio rispetto al passato.

Sotto questo profilo, condivido la gran parte delle osservazioni del professor Barbera sul valore di questo disegno di legge di riforma costituzionale e, pertanto, non spenderò tempo ad evidenziarle. Mi soffermo, invece, su alcuni aspetti che a me sembrano delle ombre, le quali però non contraddicono la positività dell'intero progetto che, a mio avviso, deve essere portato avanti con decisione, anche se forse può essere corretto.

Le ombre che intendo evidenziare derivano in parte da alcuni particolari ma anche, soprattutto con riferimento alla riforma del Titolo V, da una impostazione di fondo, che tende a risolvere gli attuali problemi in una ricentralizzazione di competenze. Credo non sia questo ciò che serve al nostro Paese. L'esperienza del centralismo italiano, infatti, non è stata troppo felice. Ritengo invece che occorra mettere al centro del patto costituzionale la parola «responsabilità», che dovrebbe poi guidare tutto il metodo della riforma.

Sicuramente – come ben diceva il professor Barbera – c'è una indubbia esigenza di ricentralizzare alcune competenze rispetto a quanto era stato fatto attraverso la riforma del Titolo V del 2001, al punto che si è creato quello che io definisco una sorta di policentrismo anarchico, una frammentazione eccessiva, in cui la distribuzione delle competenze è sem-



brata più funzionale ad impedire i processi di riforma piuttosto che a realizzarli all'interno di un'armonia e di una visione d'insieme. Questa è la prospettiva, nella quale va recuperato il ruolo di coordinamento dello Stato centrale, cosa che è drammaticamente mancata nell'intera esperienza del Titolo V. Tale ruolo di coordinamento deve essere funzionale a recuperare le situazioni di inefficienza e, nel contempo, a consentire l'ulteriore sviluppo delle esperienze virtuose che comunque nel nostro sistema non mancano. Se si pratica solo un accentramento non è detto che si garantisca il primo risultato, cioè il recupero delle inefficienze; sicuramente, però, non si raggiunge il secondo, cioè permettere l'ulteriore sviluppo delle esperienze virtuose.

Quindi, a mio avviso, la chiave di volta è quella di un recupero del ruolo di coordinamento vero da parte dello Stato (come previsto anche in altri sistemi che hanno attuato forme di decentramento), in modo da recuperare le inefficienze e valorizzare le esperienze virtuose, alla luce del principio di responsabilità. Non è possibile chiudere gli occhi di fronte alla realtà così diversificata del nostro Paese, dove esistono Regioni che funzionano molto bene, sia al Nord che al Sud, e Regioni che funzionano molto male, sia al Nord che al Sud. Questo è il dato da cui, a mio avviso, dobbiamo partire, considerando che stiamo cambiando l'assetto costituzionale del nostro Paese. Per fare ciò dobbiamo quindi considerare qual è il Paese reale di fronte al quale ci troviamo e sul quale dobbiamo intervenire.

Anche nella Commissione dei saggi era emersa l'indubbia tendenza a ricentralizzare alcune materie. Tutti eravamo d'accordo su questa esigenza. Qui, però, si è andati oltre. Ad esempio, il coordinamento della finanza pubblica del sistema tributario diventa materia esclusiva statale. Se così fosse, salterebbe il patto di stabilità regionalizzato, che non può più essere applicato; eppure quella è stata un'esperienza utile, che ha permesso alle Regioni di gestire casi in cui i Comuni avevano le risorse ma non avevano gli spazi e questo è stato possibile attraverso una ridefinizione del patto. Quella, ad esempio, è una materia che non riporterei nella competenza esclusiva statale, anche perché ora che la materia è concorrente, gli spazi sono così limitati che non c'è alcun pericolo di deviazione.

Nella competenza esclusiva dello Stato porterei invece altre materie, una delle quali era stata indicata nella relazione dei saggi, ovvero i livelli minimi di semplificazione, aspetto che io ritengo molto importante. L'attuale testo, ad esempio, prevede norme generali per il governo del territorio; se però lo Stato si occupa solo delle norme generali sul governo del territorio non ci libereremo mai dalla pletora di piani regolatori regionali che oggi fanno scappare gli investitori. Tali piani, infatti, cui si aggiungono anche i piani subregionali e altro ancora, in alcuni casi sono diventati una vera e propria Babele di «pianifici» assolutamente ingestibili che tengono lontani gli investitori stranieri, i quali preferiscono altre realtà in cui è molto più facile avviare investimenti. Vanno stabiliti quindi dei livelli minimi di semplificazione. Se una Regione semplifica di più, è libera

di farlo (la Regione Veneto, ad esempio, sta introducendo il regolamento edilizio unico), ma non può fare meno di quanto stabilito da uno *standard* che deve essere garantito a livello nazionale.

Vorrei poi mettere in evidenza anche altri aspetti per i quali il principio di fondo resta sempre quello della responsabilità. Ad esempio, penso che la clausola di supremazia, così come è strutturata, possa diventare un pericolo – ulteriore rispetto alla ricentralizzazione delle materie – per le Regioni che si vedrebbero così fortemente spossessate di materie di propria competenza. In materia di sanità, ad esempio, le esperienze di alcune Regioni hanno un valore a livello mondiale. I sistemi sanitari dell'Emilia-Romagna, della Toscana, della Lombardia e del Veneto, pur presentando inevitabili limiti (come dappertutto) rappresentano eccellenze mondiali; si basano su modelli organizzativi molto diversi l'uno dall'altro e proprio su questa diversità hanno costituito la fortuna del sistema. Se permettiamo che lo Stato intervenga con la clausola di supremazia per poter recuperare le inefficienze, probabilmente non riuscirà nell'intento, ma a quel punto si sarà sicuramente compiuto un danno: avremo rotto la virtuosità di quei sistemi. Penso pertanto che la clausola di supremazia debba essere più regolata. In primo luogo, essa dovrebbe poter essere a geometria variabile: la necessità della supremazia statale potrebbe esserci in certe Regioni, ma non in tutte le Regioni.

PRESIDENTE. Così l'abbiamo pensata.

ANTONINI. Quindi deve essere possibile differenziare Regione per Regione. Inoltre, introdurrei un parametro che dia alla Corte costituzionale la possibilità di un maggiore controllo: penso al buon andamento della pubblica amministrazione, che è necessario per garantire un'efficienza maggiore del sistema. Ma, se il sistema è già efficiente, perché devo scalzare il sistema sanitario dell'Emilia-Romagna in nome di un modello unico che poi starebbe stretto all'Emilia-Romagna? Penso che questa sia un'evoluzione necessaria.

Un altro aspetto su cui avanzo delle riserve è l'aver modificato l'articolo 116 della Costituzione, che non è mai stato attuato nel nostro Paese. Faccio presente però che proprio l'uniformità è stata il criterio peggiore che abbiamo seguito nell'attuazione del nostro decentramento. Abbiamo dato alle Regioni meno virtuose l'autonomia che si poteva dare alle Regioni più virtuose; abbiamo sempre usato questa tecnica e non abbiamo mai differenziato, quando invece il Paese è profondamente diverso. Questo doveva garantire l'eguaglianza e invece ha aumentato il divario; è questo l'esito che ci troviamo di fronte. Io penso che anche l'uniformità con cui il Titolo V ha tolto i controlli su tutte le Regioni abbia contribuito al divario tra Nord e Sud, perché ha creato un sistema che non si era pronti a gestire. Io penso che ci voglia più Stato, molto più Stato in certe realtà ma meno Stato in altre realtà. Questa è la situazione del nostro Paese; dobbiamo avere un sistema costituzionale che consenta questo risultato. È inutile che vi siano controlli statali molto forti in Regioni virtuose, i quali

evidentemente bloccano l'economia, e che vi siano invece controlli statali assenti in Regioni inefficienti, dove il sistema economico non decolla proprio perché mancano i controlli. Credo che questo debba essere un principio ispiratore della riforma. Da tale punto di vista, secondo me, la semplice delega non è adeguata, anche perché la delega, essendo sempre revocabile, non permette di strutturare meccanismi di finanziamento stabili. Essa quindi si baserebbe sul finanziare, tramite trasferimenti, le funzioni che vengono attribuite; ma il trasferimento è deresponsabilizzante. Non potrei strutturare un sistema come quello della compartecipazione ad un tributo statale. La delega sarebbe quindi sempre revocabile e mai finanziata con un'assunzione vera di responsabilità.

Un altro aspetto che ritengo importante – ho molto apprezzato gli ordini del giorno che prevedevano questo – è rappresentato dalla costituzionalizzazione dei costi *standard* e dei fabbisogni *standard*. Poiché ormai la metà della spesa pubblica italiana, tolta la spesa per pensioni ed interessi, è a livello decentrato, io penso che proprio nel patto costituzionale debba essere sancito il fatto che ormai si deve superare il criterio della spesa storica (più si spende e più si prende) e si deve introdurre un criterio di responsabilità e di eguaglianza, come sono i costi e i fabbisogni *standard*. Questa è una cosa assolutamente decisiva, che va scritta nel patto costituzionale. Altrimenti, è vero che l'attuale articolo 119 della Costituzione li permette, tant'è che c'è stato un decreto legislativo che li ha consentiti. Essi però non vengono mai applicati. Erano entrati nella legge finanziaria per il 2014 e dovevano entrare in vigore già da quest'anno; però a marzo un decreto li ha rinviati al 2015. Io credo che questa sia invece una dimensione costituzionale, proprio perché attiene al rispetto di due principi: il principio di responsabilità e il principio di eguaglianza. Infatti, anche una Regione o un Comune che avessero una bassissima capacità fiscale hanno diritto al finanziamento per il servizio, però in base allo *standard*, non in base ad un criterio di costo non giustificato com'è la spesa storica. Io credo che questa sia una cosa fondamentale da introdurre in Costituzione.

Un altro aspetto che ritengo importante è potenziare i commissariamenti statali là dove le cose non funzionano. In base all'interpretazione del Titolo V, si è detto che non si poteva fare altro che nominare commissario alla sanità il Presidente della Regione. In questo modo, abbiamo nominato commissari alla sanità alcuni Presidenti di Regione che erano stati autori di devastanti disavanzi regionali. Io credo che proprio a livello costituzionale vada scritto che il commissariamento è un potere sostitutivo. Non può essere il Presidente della Regione, cioè colui che ha creato il buco, a prendere le risorse. Penso anche che, là dove si interviene con un ripiano statale straordinario, necessariamente ci debba essere il commissariamento. Non si possono dare risorse straordinarie ad una classe politica che è stata l'autrice del buco o non è stata in grado di frenarlo e di recuperarlo. Credo che questi siano principi che vadano inseriti in Costituzione.

Ritengo anche utile che in Costituzione si rafforzi il principio di sussidiarietà. Lo ritengo utile rispetto al verificarsi del fenomeno della degenerazione della presenza pubblica anche in servizi a rilevanza economica. Faccio riferimento a quell'universo di partecipate che ormai si occupano di tutto; non si occupano più solo di servizi pubblici, ma si occupano di servizi economici, facendo concorrenza al privato con strutture pubbliche. Questa è una concorrenza indebita; fanno chiudere le imprese, perché c'è la partecipata che entra nel mercato e, siccome ha il finanziamento pubblico, scaccia via le imprese buone. Penso allora che sia utile inserire nella nostra Costituzione una norma come quella presente nelle costituzioni dei *Länder* tedeschi, dove si dice che il pubblico può aprire un'impresa solo se dimostra che lo fa in termini e in condizioni più vantaggiosi di quelle che garantirebbe il privato. C'è un onere della prova, non un divieto. L'ente pubblico deve dimostrare che, offrendo quel servizio, riesce a garantire condizioni di eguaglianza o di economicità migliori rispetto al privato. Credo che questa sia una norma che, visto anche il fenomeno che si è verificato storicamente in Italia, debba essere introdotta.

Un altro nodo che la riforma non scioglie – ma forse era impossibile scioglierlo nel contesto italiano – è quello fra regionalismo e municipalismo. In altri sistemi, come quello tedesco, questo nodo è sciolto a favore dei *Länder*; i *Länder* hanno una competenza ordinamentale sui Comuni. Forse questa soluzione per l'Italia non sarebbe conforme alla nostra tradizione municipalista (noi abbiamo una tradizione millenaria di carattere municipalista). Fra Regioni e Comuni, chi vince in questa riforma mi sembra che siano i Comuni, perché acquistano maggiore dipendenza dallo Stato piuttosto che dalle Regioni, i cui poteri nei confronti degli enti locali vengono ridotti. Sono d'accordo sul fatto che vi sia una tradizione municipalista; però, in un contesto di 8.000 Comuni di cui il 50 per cento è sotto i 5.000 abitanti, non si deve forse dire qualcosa rispetto al dato di una dimensione non ottimale della maggior parte dei Comuni italiani? Cito dei dati di altri ordinamenti, per mostrare cosa è stato fatto in relazione alla riduzione dei Comuni: in Danimarca sono passati da 271 a 98, in Germania erano 24.000 e oggi sono 8.500, nel Regno Unito erano 1.300 e oggi sono 402, in Belgio erano 2.600 e oggi sono 586. Tutti i Paesi europei hanno pensato alle dimensioni ottimali dei Comuni, quelle che garantiscono economie di scala. Noi ci siamo affidati molto ai processi volontari, alle fusioni. La gran parte delle fusioni che sono state attuate nell'ultimo periodo, anche sollecitate con finanziamenti statali e regionali, hanno portato ad esiti negativi, cioè sono fallite. Molte delle gestioni associate avviate volontariamente sono in crisi o sono fallite. Infatti la relazione dei saggi prevedeva il principio dell'esistenza di una dimensione minima dei Comuni. In Italia abbiamo il Comune di Pedesina che ha 36 abitanti. Non c'è dimensione minima e non c'è differenziazione in relazione alle funzioni fondamentali: Pedesina ha le stesse funzioni fondamentali di Milano. Non ha senso. Nel momento in cui si mette mano alla Costituzione, secondo me, bisogna dire qualcosa anche in relazione a questo aspetto.

Un altro punto che vorrei affrontare riguarda la differenza fra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Il testo, così com'è stata scritta la norma, non funziona, perché diventerebbe sempre più insostenibile il divario oggi esistente tra Regioni ordinarie e Regioni speciali, divario da tanti punti di vista, a volte proprio contrapposti. Però quel divario, con le Regioni ordinarie, che subiscono una fortissima ricentralizzazione di competenze e subiscono la clausola di supremazia in quei termini e le Regioni speciali, che invece continuano assolutamente esenti da questo processo, fa saltare il sistema. Il sistema non tiene più questo tipo di differenziazione. Quindi bisogna trovare delle formule che permettano un maggiore equilibrio nel rapporto fra Regioni ordinarie e Regioni speciali. In Italia abbiamo Regioni troppo ordinarie e Regioni troppo speciali.

Per quanto riguarda la composizione del Senato, condivido in pieno quello che ha detto il professor Barbera e quindi non mi soffermo su questo aspetto. Mi soffermo solo su un punto: non penso che la formulazione attuale, che identifica il criterio della materia per ripartire i casi in cui la Camera vince l'opposizione del Senato con maggioranza assoluta o con maggioranza semplice, sia un criterio adeguato. Tra le materie che sono state indicate e che richiederebbero la maggioranza assoluta della Camera, ce ne sono alcune che, ad esempio, hanno riflessi sull'articolo 119 della Costituzione, ma qualsiasi legge può avere riflessi sull'articolo 119. Il rischio di un contenzioso costituzionale – ricordo che uno dei temi cui la riforma vuole rispondere è proprio quello della deflazione del contenzioso costituzionale – potrebbe essere incrementato dal criterio delle materie.

Io credo che ci debbano essere invece delle leggi bicamerali. Credo che su alcune precise materie ben identificate questo sia assolutamente coerente con la funzione del Senato che, sono d'accordo, dovrebbe essere un Senato delle autonomie piuttosto che un Senato delle garanzie o delle competenze. Perché, ad esempio, l'ordinamento delle Città metropolitane non può essere stabilito con una legge bicamerale? Perché una legge bicamerale non può stabilire funzioni fondamentali dei Comuni? Quando si deve differenziare una Regione rispetto alle altre, perché non lo si può fare con una legge bicamerale? Si tratta di materie strettamente connesse alla vita delle autonomie e che richiedono scelte politiche adeguate. Perché non si può stabilire con legge bicamerale la dimensione e il numero minimo degli abitanti di un Comune? Credo che queste siano materie da disciplinare con leggi bicamerali, così come credo che si debba intervenire con legge bicamerale anche su un'altra materia.

Mi riferisco, in particolare, a quello che si è verificato in Italia dall'IMU in poi, fino ad arrivare oggi alla IUC, che è qualcosa di assolutamente devastante. La principale imposta comunale sugli immobili è stata cambiata quattro volte in due anni, con il risultato di costringere i Comuni ad approvare il bilancio preventivo al 30 dicembre. In questo modo abbiamo distrutto la possibilità di programmazione dei Comuni; ci è andata di mezzo la spesa per investimenti e il sistema ha sofferto tantissimo di questa instabilità, mentre deve essere garantito, da questo punto di vista, una condizione di stabilità. Altri Paesi lo fanno: in Germania le basi im-

ponibili che spettano ai Comuni sono scritte nella Costituzione, per cui un Comune tedesco sa, perché è scritto nella Costituzione, quante risorse avrà all'inizio dell'anno. In Italia un Comune lo sa al 30 dicembre: è chiaro che una cosa del genere non può funzionare.

Non credo che nella Costituzione italiana ci sia lo spazio per fissare le basi imponibili dei Comuni, ma si possono introdurre dei principi fondamentali – sul modello della LOFCA spagnola, vale a dire la legge organica di finanziamento delle comunità autonome – che stabiliscano la base imponibile che spetta ai Comuni, con la possibilità di manovrarla poi con una legge della Camera, intervenendo con ritocchi, ad esempio in sede di legge finanziaria. Il sistema però rimane quello; non si va a stravolgere la base imponibile. In Italia invece, dall'IMU alla IUC, è stata ogni volta stravolta la base imponibile e questo non è ammissibile perché fa sballare tutti i conti, tant'è vero che oggi si sta ancora «litigando» sui conti dell'IMU sulla prima casa.

Ritengo quindi che si dovrebbero fissare con legge bicamerale i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, stabilendo il riparto delle basi imponibili. Ciò darebbe stabilità al sistema. All'interno di questi principi poi sicuramente si può manovrare nel momento in cui si deve adottare la legge di stabilità, ma quei principi, a mio avviso, devono essere fissati una volta per tutte.

Penso inoltre che, recuperando alcune leggi bicamerali, sia possibile superare anche il problema dell'incoerenza rispetto alle leggi costituzionali. Io posso dire che il Senato ha competenza sulle leggi costituzionali, perché ha competenza anche sulle leggi bicamerali. C'è quindi una coerenza che viene lasciata al sistema e che invece, così com'è impostato il testo del disegno di legge su cui la Commissione sta lavorando, secondo me viene a mancare: dire che il Senato può modificare la Costituzione, ma che non c'è possibilità di alcuna legge bicamerale, perché non ci si fida, mi sembra che voglia dire rompere un principio di coerenza che, invece, deve essere mantenuto.

Vi ringrazio per l'attenzione. Ho preparato un testo scritto che invierò al più presto alla Commissione.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, professor Antonini.

Devo dire che le audizioni che stiamo svolgendo servono moltissimo alla Commissione, non soltanto per l'autorevolezza degli interventi, ma anche perché intrecciano riflessioni che in questa sede comunque sono state fatte. Abbiamo avuto una discussione generale lunghissima, con numerosi interventi, a riprova del fatto che non è vero quello che normalmente si dice secondo cui il Parlamento sarebbe il luogo della chiacchiera: non è così. La discussione generale che abbiamo svolto ha intrecciato esattamente tutte le questioni che sono state affrontate qui oggi; ovviamente nel corso del dibattito sono stati sollevati dei dubbi, dei quali io sono portavoce, ma davvero tutte le questioni affrontate oggi dai nostri ospiti hanno avuto un momento di approfondimento e altri ne avranno sicuramente nel prosieguo dei nostri lavori.

Cedo ora la parola al professor Onida, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Milano, che ringrazio di essere qui oggi.

*ONIDA.* Grazie a lei, Presidente, e a tutta la Commissione.

Su questo progetto di legge ho un'impostazione di partenza un po' diversa da quella alla quale accennava Augusto Barbera. A me pare, infatti, che rispetto alle due parti fondamentali di questo progetto – quella riguardante la riforma del bicameralismo e quella relativa alla riforma del Titolo V – vi sia uno stadio di maturazione molto diverso. Mentre sulla prima parte la riflessione ed il confronto credo siano stati abbastanza ampi e credo siano già piuttosto chiare le scelte da compiere, così non è, a mio avviso, sul Titolo V, su cui non si è riflettuto a sufficienza. Non dimentichiamo, infatti, che il Titolo V è stato modificato già nel 2001 (non nel 1948 o nel 1963, per cui non è vero che le riforme non si fanno mai); oggi ci sono dei pentimenti, oltre a delle giuste esigenze di correzione. Mi pare, tuttavia, che non sia affatto matura la riflessione sulla filosofia di fondo che deve caratterizzare la riforma.

Diverso è il discorso per il bicameralismo, sul quale vorrei soffermarmi innanzitutto, anche perché sul Titolo V condivido molte delle cose che ha testé detto il professor Antonini. Idealmente sarebbe quindi il caso di separare i due temi, approvando eventualmente una legge sul bicameralismo e rinviando ad un momento successivo la riforma dei rapporti tra Stato e Regioni. Si dirà che ci sono degli intrecci evidenti; sicuramente ci sono ma, ad esempio, quando si parla di bicameralismo, basterebbe dire che ci sono leggi bicamerali, indicando le leggi costituzionali insieme ad altri casi previsti dalla Costituzione, con un riferimento quindi anche al Titolo V.

*PRESIDENTE.* Era la soluzione che avevamo trovato.

*ONIDA.* Immagino.

Per quanto riguarda il bicameralismo, mi pare che vi sia senz'altro un consenso sulla scelta di fondo, quella cioè di fare della seconda Camera non più una Camera strettamente appartenente al circuito politico e che dà la fiducia al Governo, ma qualcosa di diverso. Tra le ipotesi emerse c'è quella di immaginare una Camera di garanzia o di esperti, ma anch'io penso che non abbia molto senso. Ha senso invece, per la nostra storia e per i lineamenti del nostro ordinamento, una Camera delle autonomie. Il Senato delle autonomie (o anche Senato della Repubblica, la sostanza non cambia) dovrebbe quindi rappresentare le istituzioni territoriali, secondo la definizione data dall'articolo 1 del progetto di legge. È necessario però che ci sia una logica di fondo, alla quale restare ovviamente coerenti quando si disciplinano la composizione e le funzioni. Rappresentare le istituzioni territoriali vuol dire che lì non c'è la voce dei cittadini filtrata attraverso sistemi elettorali diversi o regionalizzati, ma c'è la voce delle istituzioni territoriali, essenzialmente delle Regioni in quanto tali,

in quanto istituzioni territoriali. Ciò dovrebbe portare a prevedere una composizione ed un funzionamento coerenti con questa idea.

Il Senato, se è la Camera delle autonomie, deve essere il luogo centrale – siamo in Parlamento, nel centro delle istituzioni – in cui trova realizzazione il principio stabilito dall'articolo 5 della Costituzione, che è fondamentale. Deve essere il luogo in cui si valorizzano dunque le autonomie, non solo – come talvolta è accaduto specialmente negli ultimi decenni – per separare, per distinguere, per allontanarsi, per differenziare, ma per unire. La logica di fondo del principio autonomistico non è quella per cui più autonomia si ha, più ci si può disinteressare rispetto a quanto accade a livello centrale o nelle altre parti del territorio; è una logica diversa, per cui ciascuna comunità territoriale ha le sue istituzioni, le governa in piena autonomia; un'autonomia rispettata e non invasa continuamente da interventi dello Stato centrale, ma in un'ottica di unione nazionale.

Non c'è bisogno di richiamare la relazione che Mortati tenne all'Assemblea costituente, nella quale sosteneva, appunto, che il nostro autonomismo presuppone che tutti rappresentino i propri interessi territorialmente differenziati, ma al fine di avere poi una visione unitaria. Una Camera delle autonomie, dunque, dove le istituzioni territoriali parlano con la loro voce, ma in una Camera centrale, cercando di arrivare a soluzioni comuni: questo è il modo per realizzare un vero sistema delle autonomie non frammentato o tendenzialmente centrifugo. Neppure però un sistema delle autonomie come quello attuale, in cui c'è ancora una fortissima dipendenza dal centro, dove le autonomie – bisogna dirlo – sono in stato di minorità. Ecco perché, secondo me, sul Titolo V c'è ancora molto da realizzare. Oggi la condizione delle autonomie è ancora uno stato di minorità, che non può non essere superato se davvero si vuole realizzare il principio autonomistico.

Nella logica di un Senato delle autonomie bisogna essere coerenti sia quando si prevede la composizione, sia quando si prevedono le funzioni. Per quanto concerne la composizione, è ovvio che occorre che i componenti siano rappresentanti delle istituzioni territoriali, che siedono in Senato o *ex officio*, in relazione al fatto che ricoprono cariche nelle istituzioni territoriali (come i Presidenti delle Regioni), o perché eletti. Ma questa elezione, anche di secondo grado, non deve tuttavia essere il modo per designare persone che vanno a svolgere un altro mestiere; dovrebbe essere invece il modo per mandare al centro rappresentanti che portino continuamente la voce della Regione. Occorre un collegamento strettissimo fra i senatori di ciascuna Regione e i rappresentanti degli organi regionali.

Il sistema del *Bundesrat* è calibrato esattamente in questo modo. Com'è noto, ogni *Land* ha un certo numero di voti, che vengono esercitati mandando uno o più rappresentanti: il Presidente o un suo delegato, un altro rappresentante dell'esecutivo o un suo delegato. Nel *Bundesrat* non c'è una formazione fissa, cioè sempre le stesse persone fisiche; e così dovrebbe essere se fosse una rappresentanza delle istituzioni: il Presidente di una Regione può anche mandare un suo delegato e, analogamente, il Pre-



sidente del consiglio regionale, se ne facesse parte di diritto, potrebbe anch'egli inviare un proprio delegato. I delegati o gli eletti di secondo grado non dovrebbero essere solo un fatto di designazione: i partiti decidono e fanno eleggere dal Consiglio regionale determinati senatori. I senatori di ciascuna Regione dovrebbero invece avere un filo diretto con i rappresentanti degli organi regionali. Mi rendo conto che questo è un modello di Assemblea diverso da tutte le nostre tradizioni.

L'idea è quella del voto unitario: ciascuna Regione avrà cinque o sei o sette voti, ma il punto è che li esprimerà unitariamente. Potrebbe sembrare quasi scandaloso ipotizzare che un senatore di centrosinistra voti come un senatore di centrodestra, ma i partiti non dovrebbero più essere i protagonisti di questa rappresentanza. I senatori della Lombardia, ad esempio, porterebbero la voce della loro Regione, decidendo tra loro quale debba essere e quale scelta promuovere con riguardo ad un determinato problema. Il voto unitario sembra una tecnicità, ma in realtà servirebbe a fare davvero della Camera delle Regioni una rappresentanza delle istituzioni regionali, riprendendo quanto previsto nell'articolo 51 della Carta costituzionale tedesca.

Se un Senato delle autonomie deve esserci non deve essere più una Camera di partito, né di partiti nazionali né di partiti regionalizzati, altrimenti si avrebbe ancora una volta un doppione. Così lo si indebolisce, dandogli, come fa per certi aspetti questo progetto, delle funzioni molto ridotte ed allora l'idea che tutto sommato sia inutile finisce per prevalere. Laddove invece non si tratti di una Camera dei partiti, ma di una Camera dove le istituzioni regionali hanno davvero voce diretta e continua, permettendo ai Consigli e alle Giunte regionali di non dialogare da lontano (perché sarebbero essi stessi a «parlare» con un certo numero di voti in Senato), si potrebbe delineare, secondo me, la strada per realizzare al centro il principio autonomistico.

A questo punto, si pone il problema degli enti locali, come giustamente ha osservato il professor Barbera. I Comuni nella nostra tradizione sono il primo livello di autonomia, ma bisognerebbe parlare anche delle Città metropolitane. E le Province? Scompaiono? Ma di questo punto non parlo perché so che sarà audita in proposito la delegazione dell'UPI. Se, come forse è giusto, si prevedono dei rappresentanti delle autonomie locali, questi intanto non dovrebbero essere una delegazione autonoma e quasi contrapposta a quella delle Regioni, moltiplicando e ribadendo la nostra tradizione di contrapposizione tra Comuni e Regioni, ma dovrebbero essere una parte della delegazione delle istituzioni territoriali di una Regione, ad esempio eletti dal Consiglio delle Autonomie Locali, o dall'assemblea dei sindaci; purché non siano solo i sindaci dei Comuni capoluogo (come è stato già sottolineato in altri interventi). Questo non per evitare una discriminazione tra sindaci, ma per evitare una discriminazione tra cittadini. Perché mai i cittadini di Milano o di Bologna devono essere rappresentati in Senato dal loro sindaco e quelli della cintura bolognese non devono esservi rappresentati? Non avrebbe senso. I sindaci o gli esponenti degli enti locali possono far parte di questa Camera, ma come parte

della delegazione regionale e come espressione del sistema delle autonomie minori di una Regione.

Naturalmente, anche l'equilibrio tra i numeri va rispettato, nel senso che la maggioranza dei rappresentanti dovrebbe essere composta da rappresentanti delle istituzioni regionali. Come ha dichiarato il professor Barbera, il Senato si trova nel cuore della funzione legislativa e le Regioni partecipano alla funzione legislativa. Questo per quanto riguarda la composizione. Quindi, no ai senatori nominati dal Presidente della Repubblica, sì ai senatori regionali e rappresentanti dei Comuni, ma intesi come delegazione unica regionale.

Per quanto concerne le funzioni, esse devono essere reali, vere. L'attuale progetto, secondo me, riduce il Senato ad una Camera consultiva. Solo la previsione della partecipazione alle leggi costituzionali esce da questa logica. Anch'io sono d'accordo con il professor Antonini: deve esserci una categoria di leggi bicamerali, ma non quelle sui diritti o altro (come ha giustamente osservato il professor Barbera, i diritti attraversano sempre la legislazione), bensì la legislazione sulle autonomie, quella cioè che disegna il sistema delle autonomie. Il disegno costituzionale in questo campo non può mai essere un disegno estremamente preciso, perché sappiamo che è il momento dell'attuazione, quello dello svolgimento dei principi che conta. L'intervento del legislatore statale, o meglio della legislazione nazionale, è indispensabile. E se la legislazione nazionale nasce attraverso il concorso della rappresentanza politica nazionale (Camera dei deputati) e della rappresentanza delle istituzioni territoriali, può nascere una legislazione più coerente e rispettosa dei principi costituzionali. Questo però richiede che il Senato partecipi, in parità, alla deliberazione di determinate leggi: quelle sulle autonomie, sull'autonomia finanziaria e su tanti altri aspetti.

Si può anche immaginare, in caso di dissenso ripetuto e non risolto, che la Camera dei deputati possa avere l'ultima parola. Quando il dissenso è incomponibile, ci vuole un sistema di conciliazione. Laddove, ad esempio, in caso di leggi bicamerali, permanesse il dissenso, si potrebbe ipotizzare un sistema di conciliazione, al termine del quale si potrebbe anche immaginare una prevalenza della Camera. Del resto, la commissione di conciliazione tedesca prevede due terzi del *Bundestag* e un terzo del *Bundesrat*, quindi con una prevalenza della prima Camera. Ci deve essere un serio sistema di concertazione legislativa tra prima e seconda Camera, perché quello che secondo me oggi manca nella legislazione che riguarda le autonomie è proprio un'ottica più complessiva, di ordinamento, che tenga conto delle ragioni dell'autonomia. Oggi quello che spesso difetta è una legislazione fatta in un'ottica esclusivamente centrale; le Regioni compaiono solo perché si deve ottemperare a un certo riparto contenuto nella Costituzione, cercando poi tutti gli strumenti per superarlo. Chi può non meravigliarsi quando oggi si fanno leggi per decidere quanti consiglieri d'amministrazione devono esserci negli enti strumentali della Regione o come dev'essere l'ordinamento del personale della singola Regione? Si è usata la legge statale, attraverso l'*escamotage* delle cosiddette materie

trasversali, dall'ordinamento civile al coordinamento della finanza pubblica, per far entrare lo Stato centrale in tutti i terreni. Le Regioni oggi in realtà non hanno un proprio spazio di autonomia; forse, come sosteneva il professor Barbera, hanno a volte un potere di veto o di rallentamento, ma questo non serve, anzi, fa peggio; dovrebbero invece avere uno spazio di vera autonomia, risultato che solo una legge bicamerale può garantire perché si tratterebbe di un'autonomia che matura attraverso il concorso di una rappresentanza nazionale e di una rappresentanza territoriale. Per la riforma del bicameralismo questa dovrebbe essere la logica di fondo: una vera Camera delle autonomie, dando quindi peso fino in fondo alla rappresentanza istituzionale e prevedendo competenze adeguate.

Per quanto riguarda la riforma del Titolo V, mi soffermo brevissimamente solo su due aspetti: i criteri di riparto delle competenze e la disciplina degli enti locali. Sul primo tema non ripeto le osservazioni fatte dai colleghi. È chiaro che c'è l'esigenza di correggere alcuni errori su singole materie (reti infrastrutturali, trasporti, e altro), contenuti nell'attuale testo del Titolo V. Fatte queste correzioni però, l'idea è di eliminare le competenze concorrenti e assorbire, a livello di competenza esclusiva dello Stato, tutte le grandi materie che oggi, in base agli articoli 116 e seguenti della Costituzione, spettano alle Regioni (governo del territorio, servizi sociali, sanità); tutto diventa norma dello Stato, sia pure norma generale. Ma cosa significa «norme generali»? Se non sono i principi fondamentali, probabilmente saranno qualcosa di più. La Corte costituzionale ha faticosamente cercato di trovare una distinzione fra i due concetti, perché si è trovata di fronte all'attuale testo della Costituzione che contiene le due espressioni: norme generali e principi fondamentali, ad esempio, in materia di istruzione. A prescindere da questo, però, non c'è mai stata una vera distinzione fra norme generali e principi fondamentali, perché sostanzialmente sono la stessa cosa.

Bisogna quindi individuare spazi di competenza reale delle Regioni e pertanto non condivido l'idea che la scomparsa delle competenze concorrenti sia una buona riforma. La clausola di supremazia ci può stare, purché stabilita con legge bicamerale e ancorata a presupposti ben precisi.

Così come non mi sembra un'utile riforma la scomparsa del terzo comma dell'articolo 116 che, come sosteneva il professor Antonini, era una clausola che avrebbe dovuto consentire una maggiore differenziazione tra le Regioni ed un certo avvicinamento tra le Regioni ordinarie e quelle a statuto speciale, che vivono ancora oggi in uno stato d'assedio e in un limbo. L'eliminazione di quanto previsto in questo comma è affrontata solo sotto il profilo dei problemi di delega e di amministrazione ed esecuzione, e non nell'ottica degli spazi reali di decisione concessi a quelle Regioni che possono farlo perché virtuose, certamente facendo salvo tutto ciò che ha aggiunto il professor Antonini circa la necessità di prevedere interventi sostitutivi veri, quando l'ente territoriale non è virtuoso.

Ritengo poi che l'ordinamento degli enti locali sia per natura di competenza regionale ed infatti oggi lo è, e lo è dal 1948, con riferimento alle autonomie speciali. E perché mai nelle Regioni a statuto speciale l'ordina-

mento degli enti locali è materia regionale mentre per le Regioni a statuto ordinario deve essere lo Stato a stabilire tutto? Capisco che esistano dei principi fondamentali in materia di ordinamento degli enti locali (le dimensioni dei Comuni, le forme di collaborazione), ma bisogna tenere conto che il sistema degli enti locali è molto diverso da Regione a Regione; la dimensione media, la tradizione, i rapporti sono molto diversi. Unificare tutto questo sotto un unico ombrello statale non è una buona scelta; inoltre, in questo modo si contribuirebbe a mantenere quella contrapposizione tra Regioni e Comuni che è uno dei difetti del nostro sistema autonomistico. Dovrebbe invece esserci collaborazione piena, sintonia fra enti locali infraregionali e Regioni.

Quindi, leggi statali generali bicamerali e poi leggi regionali. Ad esempio, come si può pensare che le Città metropolitane oggi individuate siano tutte uguali e, quindi, tutte disciplinate dalla legge statale allo stesso modo? Non è pensabile. Le aree metropolitane sono diversissime l'una dall'altra. Bisogna quindi lasciare spazio in questo caso alle singole Regioni per completare la legislazione, ma anche ai Comuni per partecipare alla vita del nuovo ente sul quale la disciplina attuale è molto zoppicante. Soltanto l'idea che, sia pure per pochi anni, il Sindaco di Milano sia anche Sindaco di altri 130 Comuni limitrofi i cui cittadini non sono rappresentati nella Città metropolitana non è ammissibile, è una scelta che contraddice il senso stesso dell'autonomia.

Non mi soffermo poi sull'idea di sopprimere puramente e semplicemente le Province e di risolvere il tema definendo le funzioni di area vasta prevedendo non si sa bene quale tipo di ente e demandando alle Regioni la loro individuazione. Non mi sembra questa una soluzione saggia. È vero che le Province sono troppe e che le Province nelle Regioni più piccole sono probabilmente inutili (la Provincia di Aosta, infatti, è stata soppressa), ma nelle grandi Regioni le Province sono oggi il luogo in cui la comunità di area vasta è rappresentata da un governo. E non è forse necessario un governo di area vasta per governare le funzioni di area vasta? Io penso di sì. Ma questo è un aspetto su cui non voglio ulteriormente soffermarmi.

PRESIDENTE. La ringraziamo molto, professor Onida, così come ringraziamo anche gli altri ospiti per la partecipazione.

LO MORO (PD). Signora Presidente, le chiedo una sospensione dei lavori per pochi minuti.

PRESIDENTE. Se non ci sono osservazioni, sospendo la seduta.

*I lavori, sospesi alle ore 16, sono ripresi alle ore 16,05.*

Riprendiamo i nostri lavori con l'audizione dei rappresentanti dell'Unione province italiane (UPI) che ringraziamo particolarmente non solo

per essere qui presenti con una delegazione nutrita e autorevole, ma anche per l'attesa.

Do ora la parola al Presidente dell'UPI nonché Presidente della Provincia di Torino, Antonio Saitta.

*SAITTA.* Signora Presidente, ringraziamo la Commissione per l'invito.

Siamo contenti di aver assistito all'audizione dei costituzionalisti, perché i loro interventi ci hanno permesso di inquadrare meglio le questioni che vogliamo illustrare.

È stata evocata la Provincia e, in modo particolare, l'ente di area vasta, temi in ordine ai quali vorrei esprimere una precisazione iniziale. Noi siamo qui non soltanto perché le Province sono ancora previste dalla Costituzione, ma anche perché la legge n. 56 del 2014 ha di fatto cambiato il loro ordinamento e ha confermato, in modo diverso rispetto al passato, le funzioni dell'ente di area vasta che in ogni caso già esiste nel nostro ordinamento.

Quindi, le mie osservazioni sono finalizzate non a riprendere una vecchia rivendicazione – ci sono i motivi per farlo, perché non sono molto convinto del lavoro fatto dal Parlamento – ma a fornire alcuni suggerimenti, in questo caso al Senato, perché le modifiche che si intendono apportare al Titolo V della Costituzione siano in grado di produrre effetti coerenti anche con le decisioni assunte recentemente con la legge n. 56.

Noi abbiamo sempre sostenuto la necessità di una proposta di riforma complessiva della Parte seconda della Costituzione, anche quando si parlava solo delle Province; in realtà, sarebbe stato utile iniziare proprio dalla modifica di quella parte. Quindi, i nostri suggerimenti vengono a valle di un lavoro che è stato compiuto attraverso legge ordinaria.

La prima osservazione che intendiamo fare è che la riforma della Parte seconda della Costituzione non può mettere in discussione il punto di equilibrio politico che è stato raggiunto con la legge n. 56, come invece fanno alcune proposte giacenti in Senato. Sarebbe però opportuno evitare che sia interrotto il lavoro di attuazione della legge n. 56 già avviato così velocemente da parte del Governo e da parte di tutti voi.

Come voi sapete, la legge n. 56, oltre a modificare il sistema elettivo delle nuove Province, ripensa, rivede e dà delle indicazioni per quanto riguarda le competenze statali e le competenze regionali. È stato avviato non soltanto un censimento, ma proprio un lavoro con il Governo, attraverso il ministro Lanzetta e il sottosegretario Bressa, per svolgere una riflessione attenta su dove collocare al meglio quelle competenze all'interno di un ragionamento di semplificazione della pubblica amministrazione. Il lavoro sta procedendo bene; non so se ce la faremo, ma l'8 luglio addirittura dovrebbe essere trovata l'intesa, all'interno della Conferenza Stato-Regioni, per quanto riguarda le competenze. Probabilmente il termine slitterà; però il lavoro sta procedendo bene, con un elemento di novità, che vorrei indicare, relativo a una relazione e a un rapporto diverso che noi, come Province italiane, abbiamo con l'ANCI. Le nostre posizioni tendono

sempre più ad unificarsi, perché evidentemente, cambiando la natura dell'ente, le relazioni sono diverse. Pertanto le proposte e le riflessioni tengono conto di un lavoro comune che stiamo facendo con l'ANCI.

Noi siamo evidentemente d'accordo sulla proposta del Senato delle autonomie, cioè di una Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali. Non mi soffermo sulle questioni prima citate (la mia è una relazione molto generica). Quello che ci preme rilevare è che la previsione dello statuto delle autonomie deve portare ad una coerente revisione delle sedi di raccordo istituzionale, cioè le Conferenze, anche perché, partecipando alle Conferenze, conosciamo i limiti di quelle sedi. È chiaro pertanto che occorre una rivisitazione delle sedi di raccordo istituzionale tra il Governo centrale e i governi delle autonomie territoriali, attraverso una disposizione transitoria, in modo da distinguere in maniera coerente le sedi di raccordo legislativo e le sedi di raccordo intergovernativo (sono due cose diverse, che oggi si sommano). Probabilmente occorre un'indicazione precisa su questo punto.

Per quanto riguarda invece la parte sulle Regioni, sicuramente è stato fatto un lavoro importante da parte della Commissione e da parte del Comitato dei saggi. Il punto di partenza della riforma del sistema regionale non può che essere quello di una riflessione sulle aspettative che sono sorte con la creazione delle Regioni, per vedere se queste sono state mantenute o meno; il punto è questo. Diversamente si rischia, come normalmente capita, di assumere una posizione conservativa senza interrogarci bene sui risultati ottenuti con l'introduzione delle Regioni. Mi sembra che la riflessione sia stata in parte avviata, ma occorrerebbe essere un po' più precisi. Sicuramente c'è la necessità di garantire una legislazione uniforme; questo è fondamentale, perché non si possono avere, come accade attualmente, tante legislazioni e molto spesso contraddittorie. Però contemporaneamente, così come c'è un problema di dimensioni ottimali per quanto riguarda le Province e i Comuni, c'è anche un problema per quanto riguarda le Regioni. Vogliamo richiamare questo aspetto, perché lo sentiamo e l'abbiamo verificato quando parlavamo di accorpamento delle Province. L'accorpamento delle Regioni diventa un elemento secondo noi innovativo e credo che ci sia anche la necessità di stabilire un limite: 3 milioni di abitanti. Undici Regioni hanno senso. Abbiamo presentato alcune proposte emendative in cui parliamo di undici Regioni. C'è poi il problema vero – richiamato poco fa – del superamento delle Regioni a statuto speciale. Le condizioni di allora non esistono più; o le Regioni sono tutte a statuto speciale o sono tutte a statuto ordinario. Questa indicazione, qualora accolta, sarebbe fortemente innovativa. Mi rendo conto delle resistenze e dei problemi che esistono, come ci ha detto il Ministro; però questo è fondamentale.

L'altra questione è quella relativa alla revisione dell'articolo 133 della Costituzione, in modo che siano le Regioni a ridisegnare le nuove circoscrizioni provinciali. La riforma approvata con la legge n. 56 non ha affrontato questo tema, perché è difficile e complesso e ci sono forti resistenze; però, assegnando alle Regioni il compito di ridisegnare le

nuove circoscrizioni, credo che il processo potrebbe essere più facile, anche qui stabilendo e indicando a livello regionale una dimensione minima coerente con la nuova dimensione territoriale regionale. Ci teniamo a dare questa indicazione, perché credo che in questa logica il processo di innovazione istituzionale diventi molto più forte.

Noi riteniamo, per l'esperienza che abbiamo avuto, che questa modifica dovrebbe confermare e chiarire ulteriormente che le Regioni hanno prevalentemente una funzione legislativa e di programmazione. I problemi che prima citavo, relativi alle aspettative connesse con la creazione delle Regioni, derivano dal fatto che le Regioni si sono occupate prevalentemente di funzioni amministrative, abbandonando la funzione di programmazione e quindi perdendo anche un ruolo di rappresentanza in termini diversi della propria comunità. Si dovrebbe quindi prevedere espressamente una norma che impedisca ad esse di ricorrere ad enti strumentali per esercitare funzioni amministrative che oggi vengono esercitate dagli enti locali, Province o Comuni, in forma singola o in forma associata. Anche questo è stato uno degli aspetti devastanti del sistema: mi riferisco alla creazione dei tanti enti (non sto qui a ripetere cose che sono sicuramente note).

Un altro suggerimento riguarda l'ordinamento costituzionale delle autonomie locali contenuto nella proposta. La riforma dovrebbe tener conto della legge n. 56, cioè dovrebbe sostanzialmente intervenire a dare copertura adeguata dal punto di vista costituzionale alla legge Delrio (dal momento che questo tema esiste), sia riguardo alla competenza dello Stato in materia di ordinamento di enti di area vasta, sia relativamente alla loro strutturazione come enti senza una diretta legittimazione democratica. Una disciplina costituzionale degli enti di area vasta esiste in tutti i Paesi europei. Aggiungo – su questo punto abbiamo della documentazione che consegniamo agli atti alla Commissione – che, indipendentemente dal sistema elettorale dell'ente di area vasta (secondo grado o elezione diretta), la garanzia costituzionale esiste. Cioè il secondo grado c'è anche con la garanzia costituzionale; la Spagna è il caso classico che viene citato.

Quindi creare un sistema a due velocità, dove soltanto le Città metropolitane hanno la garanzia costituzionale, mentre l'altro ente di area vasta (le Province ordinarie) non ce l'ha, vuol dire privilegiare prevalentemente le Città metropolitane, come se il nostro Paese fosse rappresentato dal sistema metropolitano. Sappiamo invece che non è così, perché c'è un forte policentrismo. Quindi anche qui noi chiediamo attenzione: c'è un problema di garanzia costituzionale per l'ente di area vasta, che si chiami Città metropolitana o Provincia. Questo ha un effetto complesso sul piano politico. Occorre chiarire che le Città metropolitane sono previste come enti di area vasta alternativi alle Province (questo mi pare chiaro) e occorre prevedere una riserva ai Comuni delle funzioni di prossimità e una riserva alle Province o alle Città metropolitane delle funzioni di area vasta, in modo chiaro. Questa può essere l'occasione per fare quello che per anni non si è riusciti a fare attraverso il codice delle autonomie: stabilire qualche principio chiaro, che sia in grado di fornire un metodo

per un ripensamento del lavoro che è stato avviato, da parte del Governo, sulla riforma della pubblica amministrazione (che è l'altra grande questione).

Un'ultima considerazione è relativa a una nostra proposta di norma transitoria che sia in grado di affrontare questioni che, per motivi diversi, non sono state affrontate, in modo particolare le questioni relative agli enti strumentali. Voi ricordate perfettamente che il Parlamento ha approvato delle leggi che poi non hanno avuto seguito (penso alla soppressione degli ATO), perché le Regioni non hanno proceduto, nonostante si trattasse di una competenza regionale. Noi proponiamo che nelle norme transitorie si preveda che siano contestualmente soppressi gli enti strumentali, le società e le agenzie statali e regionali che esercitano ancora funzioni amministrative attribuite agli enti locali, ferme restando le competenze precisate o confermate. Probabilmente una norma a livello costituzionale ha più forza rispetto alle leggi ordinarie. Se non avviene a questo livello, ho l'impressione che i tanti annunciati processi di «disboscamento» del sistema non possano realizzarsi. Le leggi ordinarie non sono riuscite a farlo e probabilmente questa può essere l'occasione, così come può essere l'occasione per assegnare alle Regioni – come noi proponiamo – la competenza a lavorare per l'accorpamento delle Province. La conseguenza sarebbe un adeguamento dell'organizzazione periferica dello Stato ai cambiamenti che avvengono a livello regionale. L'altra grande questione è, infatti, quella dell'organizzazione periferica dello Stato: si può assegnare certamente alle Regioni la competenza ad accorpare, ma conseguentemente occorre accorpare gli uffici periferici dello Stato.

Questi sono i suggerimenti che ci sentiamo di dare e che sono contenuti in un documento che ho cercato qui di sintetizzare e che lascerò alla Commissione; ad esso abbiamo allegato una relazione circa le previsioni sulla situazione delle Province in Europa, dalla quale emerge l'esistenza in ogni caso di una garanzia costituzionale. Consegnaremo alla Commissione anche una nota sulle dimensioni delle Province in Francia. Qualcuno ha detto che in Italia si potrebbe parlare ormai più di «signorie» che di Province; per quanto ci riguarda si può anche fare, ma in ogni caso il tema dell'area vasta esiste. Oggi bisogna stare attenti a parlare di Province – non parliamo poi dei liberi consorzi – ma vi posso dire che, dopo le resistenze e le difficoltà iniziali, il processo avviato con la legge n. 56, a parte la nostra contrarietà al sistema elettorale, si sta muovendo con una certa innovazione. Anche all'interno delle amministrazioni provinciali in scadenza – delle quali tra poco ci sarà comunque il rinnovo, per cui il processo si accelererà – tutto questo sta portando ad un ripensamento delle funzioni: come annunciato, l'attenzione di tutti i Presidenti e, più in generale degli amministratori, si sta rivolgendo soltanto alle competenze sull'area vasta, con l'abbandono quindi delle altre competenze. Stiamo parlando, dunque, di un'operazione possibile.

Ci tenevo a dire ciò, perché siamo entrati ormai nel concreto ed il lavoro complesso che stiamo facendo insieme al Governo dovrebbe portarci, credo entro l'autunno, ad una definizione più precisa delle compe-



tenze che noi esercitiamo per conto dello Stato (che credo sia anche d'accordo) e delle Regioni (che non sempre invece sono d'accordo).

Per quanto riguarda questo tema – che magari non è sotto i riflettori perché si sta discutendo di altro – è stato avviato dunque un percorso che, se condotto bene, potrà dare un contributo forse significativo alla semplificazione della pubblica amministrazione.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli intervenuti per la partecipazione e per il contributo offerto ai nostri lavori. Comunico che i documenti consegnati nel corso dell'audizione o fatti pervenire successivamente saranno resi disponibili per la pubblica consultazione. Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,25.*





